

CAPÍTULO DÉCIMO SEGUNDO

EL CONTROL Y VIGILANCIA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

La buena marcha de la administración pública exige su permanente control y vigilancia, porque si no se comprueba sistemáticamente la correcta actuación de sus órganos, y de los individuos que están a cargo de ellos, se corre el riesgo de que estos últimos dejen de atender el interés público y se dediquen a colmar su interés particular.

En el desempeño gubernamental, los actos más importantes incluyen los relacionados con el tesoro público, de ahí la importancia de garantizar a los contribuyentes, que aportan una porción de sus riquezas para el sostenimiento del Estado, la seguridad de que el producto de sus contribuciones se emplea en los propósitos autorizados legalmente.

Con evidente terquedad, la historia señala que uno de los peligros permanentes en todo Estado es la posible corrupción de sus agentes; el propósito de prevenirla y evitarla demanda el ejercicio de la función pública de fiscalización o control, mediante el desempeño de una actividad técnica y esencial del ente estatal dirigida a vigilar, verificar, comprobar y evaluar las actividades de los órganos, dependencias y servidores públicos a cuyo cargo está el manejo de los fondos, valores, recursos, bienes y derechos del propio Estado.

No existe organización política o social que no requiera de órganos de control y vigilancia que permitan descubrir las desviaciones de su actuación respecto de las disposiciones establecidas en las normas abstractas e impersonales fijadas para su desempeño, y, en consecuencia, corregir tales desviaciones, a efecto de alcanzar los fines, metas y objetivos previstos.

La vigilancia, fiscalización o control, verificación, comprobación y evaluación de las actividades de los órganos, dependencias y servidores públicos a cuyo cargo está el manejo de los fondos, valores, recursos, bienes y derechos del propio estado tienen por propósito determinar si su actuación se hizo con apego a la normativa jurídica vigente.

Es incuestionable lo forzoso que resulta para toda organización política o social contar con órganos de control y vigilancia que hagan posible des-

cubrir las desviaciones de su actuación respecto de las disposiciones establecidas en la normativa que regula su desempeño y, en consecuencia, poder corregir tales desviaciones, a efecto de alcanzar los fines, objetivos y metas previstos.

La vigilancia y control de la administración pública se da desde fuera y desde dentro de la misma administración; en el primer caso, por medio de los órganos jurisdiccionales, del órgano Legislativo, del órgano de fiscalización superior, que en el ámbito federal de nuestro país es la Auditoría Superior de la Federación, y del *ombudsman*; desde dentro, nuestra administración pública federal ejerce la función de fiscalización a través de la Secretaría de la Función Pública, de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, de las contralorías internas de cada una de sus dependencias y entidades, así como por medio del recurso administrativo. Una situación parecida ocurre en las administraciones públicas de los estados y en la del Distrito Federal.

Igualmente, la fiscalización y control se da de arriba hacia abajo y de abajo hacia arriba, de dentro hacia fuera de la administración y de fuera hacia dentro de la misma; a este respecto, Joan Subirats hace notar:

No podemos aceptar una única perspectiva de control, de arriba abajo, existen, además otras perspectivas tanto o más decisivas: de “abajo a arriba” (en flujos de información, por ejemplo), de “dentro” de la administración hacia “fuera” (en el control de los recursos o servicios que se distribuyen), o de “fuera” a “dentro” (en las presiones de grupos de clientes o de interés en conseguir más recursos a cambio de ciertas concesiones o respaldos políticos o de otro tipo).²⁴³

El ejercicio de la función pública de fiscalización tiene entre sus objetivos el control de la administración pública, con la pretensión de que sus operaciones se efectúen de conformidad con los planes, programas y presupuestos aprobados previamente, con la normativa en vigor y con las instrucciones impartidas. En opinión de José Trinidad Lanz Cárdenas, “en el campo de la función pública, por control debe entenderse el acto contable o técnico que realiza un poder, un órgano o un funcionario que tiene atribuida por la ley, la función de examinar la conveniencia o la legalidad de un acto o una serie de actos y la obligación de pronunciarse sobre ellos”.²⁴⁴

²⁴³ Subirats, Joan, *Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración*, Madrid, INAP, 1989, p. 128.

²⁴⁴ Lánz Cárdenas, José Trinidad, *La contraloría y el control interno en México*, México, FCE, 1987, p. 32.

I. EL CONTROL EXTERNO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN EL ESTADO DE MÉXICO

Es impensable mantener el orden constitucional sin el control de los órganos depositarios de las funciones del poder público; al igual que la separación de las funciones del poder del Estado, el control de los órganos referidos tiene por propósito la acotación del poder y el aseguramiento de la racionalidad de su ejercicio, lo que predica la sujeción de la administración pública a un régimen de control que conviva con su autonomía.

En el control externo de la administración pública participan dos sujetos: el activo o controlador y el sujeto pasivo, que es la administración pública controlada. En el orden jurídico mexicano, son sujetos activos del control externo: los órganos jurisdiccionales, el órgano Legislativo, el órgano de fiscalización superior y el *ombudsman*.

1. *Por medio de los órganos jurisdiccionales*

Participan como sujetos activos del control externo de la administración pública ciertos órganos jurisdiccionales, caracterizados: *i.* por ser independientes de la administración pública; *ii.* porque su control versa sobre la posible inconstitucionalidad o ilegalidad del acto impugnado de la administración pública; *iii.* porque actúan en razón de una acción procesal ejercida por un demandante que lo mismo puede ser una autoridad o un administrado, y *iv.* porque sus resoluciones pueden anular o dejar insubsistente el acto administrativo viciado.

Sobre este tema, el doctor Daniel Márquez Gómez hace notar que desde el punto de vista material, el control jurisdiccional de la administración es el que

...realizan los órganos dotados de facultades materialmente jurisdiccionales, sin importar si son órganos formalmente integrados al poder judicial o se encuentran encuadrados formalmente en la administración. La característica fundamental es que puedan aplicar el derecho en el caso concreto, en ejercicio de sus funciones legales; esto es, que el orden jurídico faculte a estos órganos con la potestad de resolver controversias entre partes emitiendo una resolución o sentencia.²⁴⁵

²⁴⁵ Márquez Gómez, Daniel, *Los procedimientos administrativos materialmente jurisdiccionales como medios de control en la administración pública*, México, UNAM, 2003, pp. 29 y 30.

En lo atinente al control externo de la administración pública por medio de los órganos jurisdiccionales, puede ser de dos tipos: el control de constitucionalidad y el control de legalidad, que admiten diversas modalidades, como son la controversia constitucional, el amparo administrativo, y el contencioso administrativo; los dos primeros se dilucidan en el ámbito federal, en tanto que el contencioso administrativo se habrá de elucidar en el ámbito local del Estado.

A. *La controversia constitucional*

Se entiende por controversia constitucional la contienda jurídica suscitada entre órdenes normativos diferentes o entre distintos órganos depositarios de las funciones del poder público;²⁴⁶ el artículo 105 constitucional confiere competencia a la Suprema Corte de Justicia de la Nación para conocer de controversias constitucionales, salvo las relativas a la materia electoral, en doce supuestos específicos previstos en la fracción I de dicho numeral, de los cuales pueden involucrar al orden normativo o a los órganos depositarios del poder público mexiquense, que se den entre:

- La Federación y el estado de México.
- La Federación y un municipio del estado de México.
- El estado de México y otra entidad federativa.
- Un municipio del estado de México y uno de otro estado.
- Dos poderes del estado de México, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales.
- El estado de México y uno de sus municipios, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales.
- El estado de México y un municipio de otro estado, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales.

Las resoluciones del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que declaren inválida una disposición general de los estados o de los municipios impugnada por la Federación; de los municipios impugnadas por los estados; o entre el Poder Ejecutivo y el Congreso de la Unión o de sus Cámaras o Comisión Permanente; o entre dos poderes de un mismo estado, o entre dos órganos de gobierno del Distrito Federal, tendrá efectos *erga omnes*, a condición de que sea aprobada por una mayoría de por lo menos

²⁴⁶ Castro y Castro, Juventino V., *El artículo 105 constitucional*, México, Porrúa, 1997, p. 34.

ocho votos. En los casos restantes, las resoluciones de la Suprema Corte sólo surtirán efectos respecto de las partes en la controversia.

En los términos señalados, el máximo órgano judicial del país puede ejercer el control externo sobre la administración pública del estado de México y la de sus municipios, a instancia de los órganos legislativos federales: Congreso de la Unión, Cámara de Diputados, Cámara de Senadores y Comisión Permanente; o de un estado o municipio respecto de la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales.

B. *El amparo administrativo*

En el estado de México, el juicio de amparo constituye la última instancia de impugnación de los procedimientos administrativos y contencioso-administrativos, por actos realizados en violación de los derechos de una persona por la administración pública del estado o de sus municipios. Cuando la sentencia que pone fin al juicio concede el amparo, y el acto reclamado es de carácter positivo, deberán volver las cosas al estado que guardaban antes de la realización del mismo; y cuando el acto reclamado es de carácter negativo, o sea que se trate de una omisión, el efecto del amparo —como señala el artículo 77 de la Ley de Amparo, Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos publicada el 2 de abril de 2013—²⁴⁷ será obligar a la autoridad responsable a que obre en el sentido de respetar el derecho de que se trate y a cumplir, por su parte, lo que el mismo exija. En ambos casos la protección sólo beneficia al quejoso, o sea, a la parte actora en el juicio de amparo, pues no tiene efectos *erga omnes*.²⁴⁸

Cuando los actos o las resoluciones administrativas no sean impugnables ante un tribunal administrativo, podrán combatirse en la vía de amparo ante un juzgado de distrito, y será optativo para el particular agotar ante la propia administración los recursos administrativos oponibles, como excepción al principio de definitividad, dado que el artículo 61 de la Ley de Amparo establece que el juicio es improcedente:

²⁴⁷ Artículo 77. Los efectos de la concesión del amparo serán: I. Cuando el acto reclamado sea de carácter positivo se restituirá al quejoso en el pleno goce del derecho violado, restableciendo las cosas al estado que guardaban antes de la violación; y II. Cuando el acto reclamado sea de carácter negativo o implique una omisión, obligar a la autoridad responsable a respetar el derecho de que se trate y a cumplir lo que el mismo exija.

²⁴⁸ Burgoa Orihuela, Ignacio, *El juicio de amparo*, 32a. ed., México, Porrúa, 1995, p. 184.

XVIII. Contra las resoluciones de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, respecto de las cuales conceda la ley ordinaria algún recurso o medio de defensa, dentro del procedimiento, por virtud del cual puedan ser modificadas, revocadas o nulificadas.

Se exceptúa de lo anterior:

a) Cuando sean actos que importen peligro de privación de la vida, ataques a la libertad personal fuera de procedimiento, incomunicación, deportación o expulsión, proscripción o destierro, extradición, desaparición forzada de personas o alguno de los prohibidos por el artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como la incorporación forzosa al Ejército, Armada o Fuerza Aérea nacionales;

b) Cuando el acto reclamado consista en órdenes de aprehensión o re-aprehensión, autos de vinculación a proceso, resolución que niegue la libertad bajo caución o que establezca los requisitos para su disfrute, resolución que decida sobre el incidente de desvanecimiento de datos, orden de arresto o cualquier otro que afecte la libertad personal del quejoso, siempre que no se trate de sentencia definitiva en el proceso penal;

c) Cuando se trate de persona extraña al procedimiento.

Cuando la procedencia del recurso o medio de defensa se sujete a interpretación adicional o su fundamento legal sea insuficiente para determinarla, el quejoso quedará en libertad de interponer dicho recurso o acudir al juicio de amparo.

A su vez, la sentencia o resolución que pone fin al juicio de amparo en el juzgado de distrito puede impugnarse mediante el recurso de revisión, que por lo general se llevará en segunda instancia ante el tribunal colegiado de circuito que corresponda. Excepcionalmente, en los términos del artículo 83 de la Ley de Amparo será competente para conocer del recurso de revisión la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuando habiéndose impugnado en la demanda de amparo —por estimarlos inconstitucionales—, reglamentos expedidos por el Ejecutivo Federal o por los gobernadores de los estados, o cuando en la sentencia se establezca la interpretación directa de un precepto de la Constitución, subsista en el recurso el problema de constitucionalidad.²⁴⁹

²⁴⁹ “Artículo 83. Es competente la Suprema Corte de Justicia de la Nación para conocer del recurso de revisión contra las sentencias dictadas en la audiencia constitucional, cuando habiéndose impugnado normas generales por estimarlas inconstitucionales, o cuando en la sentencia se establezca la interpretación directa de un precepto de la Constitución y (sic) subsista en el recurso el problema de constitucionalidad. De conformidad con el artículo 84, en los demás casos son competentes los tribunales colegiados de circuito para conocer del recurso de revisión; sin embargo, la Suprema Corte puede ejercer la facultad de atracción en

Siempre que el acto o resolución administrativa se pueda impugnar ante un tribunal administrativo o ante un tribunal judicial ordinario, procede el amparo directo, que puede interponerse ante un tribunal colegiado de circuito contra la sentencia definitiva o resolución de dichos tribunales que ponga fin al juicio respectivo. Es competente la Suprema Corte de Justicia de la Nación contra las resoluciones pronunciadas en materia de amparo administrativo directo, siempre que decidan sobre la constitucionalidad de reglamentos expedidos por el Ejecutivo Federal o por los gobernadores de los estados, o cuando establezcan la interpretación directa de un precepto de la Constitución, según previenen los artículos 83 y 85 de la Ley de Amparo.

C. *El contencioso administrativo*

Como explican los doctores Héctor Fix-Zamudio y Héctor Fix-Fierro, “entiéndese por contencioso administrativo el procedimiento que se sigue ante un tribunal u organismo jurisdiccional situado dentro del Poder Ejecutivo o del Judicial, con el objeto de resolver, de manera imparcial e imperativa, las controversias entre particulares y la administración pública”.²⁵⁰

Anima al contencioso administrativo la idea de controversia, derivada de la actividad de la administración pública puesta en juicio ante un órgano jurisdiccional en virtud de la pretensión de su contraparte, habida cuenta que aquélla goza de la prerrogativa que le permite hacerse justicia a sí misma, a condición de actuar de acuerdo con los lineamientos del procedimiento administrativo preestablecido, lo que se traduce en una actuación legítima.

El procesalista italiano Francesco Carnelutti considera que la controversia deviene litigio como consecuencia de la actitud asumida por las partes, una de las cuales *pretende*, en tanto la otra resiste a la *pretensión*, entendida ésta como “la exigencia de la subordinación de un interés ajeno a un interés propio”.²⁵¹

Para Carnelutti, la pretensión es un acto, una manifestación, una declaración de voluntad, mas no un poder o superioridad de su querer, y tampoco

los términos del artículo 85, cuando estime que un amparo en revisión —por sus características especiales— deba ser de su conocimiento”.

²⁵⁰ Fix-Zamudio, Héctor y Fix Fierro, Héctor, “Contencioso administrativo”, *Nuevo diccionario jurídico mexicano*, México, UNAM-Porrúa, 1998, p. 822.

²⁵¹ Carnelutti, Francesco, *Sistema de derecho procesal civil*, trad. de Niceto Alcalá-Zamora y Santiago Sentís Melendo, Buenos Aires, UTEHA, 1944, t. II, p. 7.

co un derecho, habida cuenta que la pretensión puede ser hecha valer tanto por quien tenga el derecho como por quien carezca de él, puesto que tal pretensión es fundada o infundada, y así como puede haber pretensión sin derecho también es posible el derecho sin pretensión, lo que da lugar tanto a la pretensión infundada como al derecho inerte.²⁵²

De conformidad con la reforma al artículo 116 constitucional, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 27 de mayo de 2015, en su fracción V:

Las constituciones y leyes de los Estados deberán instituir tribunales de lo contencioso administrativo dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, y establecer su organización, funcionamiento, procedimientos y, en su caso, recursos contra sus resoluciones y establecer su organización, funcionamiento, procedimientos y, en su caso, recursos contra sus resoluciones.

Para cumplir con la reforma constitucional a que se refiere el párrafo anterior e instrumentar el sistema estatal anticorrupción, que en el estado de México se denomina Sistema Anticorrupción del Estado de México y Municipios y las leyes que de ellas deriven, se creó el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de México, órgano autónomo e independiente de cualquier autoridad y dotado de plena jurisdicción para emitir y hacer cumplir sus resoluciones, el que de conformidad con el artículo 5 de su ley orgánica está integrado por una sala superior compuesta de secciones de jurisdicción ordinaria y una sección especializada en materia de responsabilidades administrativas, salas regionales de jurisdicción ordinaria, salas especializadas en materia de responsabilidades administrativas, una magistratura consultiva, y magistraturas supernumerarias.

2. *Por medio del Congreso del estado*

En el estado de México, el control y fiscalización de la administración pública por parte del Congreso del estado se encuentra previsto en la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, principalmente en las siguientes fracciones de su artículo 61:

XVIII. Conocer y resolver de las solicitudes de destitución por faltas graves, de los Magistrados y de las Magistradas del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de México y del Tribunal Superior de Justicia en términos de la presente Constitución.

²⁵² *Ibidem*, pp. 8 y 9.

XXVIII. Declarar por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, la suspensión de ayuntamientos y que éstos han desaparecido; suspender o revocar el mandato de alguno o algunos de sus miembros por cualesquiera de las causas graves que la ley prevenga, siempre y cuando se haya sustanciado el procedimiento correspondiente en el que éstos hayan tenido conocimiento de las conductas y hechos que se les imputan y oportunidad para rendir las pruebas y formular los alegatos que a su juicio convengan.

XXX. Aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos del Estado, previo examen, discusión y, en su caso, modificación del Proyecto enviado por el Ejecutivo Estatal, una vez aprobadas las contribuciones establecidas en la Ley de Ingresos del Estado, a más tardar el 15 de diciembre, o hasta el 31 del mismo mes, cuando inicie el periodo constitucional el Ejecutivo Federal. En el Presupuesto de Egresos se dispondrá de las medidas apropiadas para vigilar su correcta aplicación.

XXXII. Recibir, revisar, fiscalizar y calificar las cuentas públicas del Estado y de los Municipios, del año anterior, mismas que incluirán, en su caso, la información correspondiente a los Poderes Públicos, organismos autónomos, organismos auxiliares, fideicomisos públicos o privados y demás entes públicos que manejen recursos del Estado y Municipios. Para tal efecto, contará con un Órgano Superior de Fiscalización, dotado de autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones y para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones, en los términos que disponga la legislación aplicable.

La función de fiscalización se desarrollará conforme a los principios de legalidad, definitividad, imparcialidad, confiabilidad y de máxima publicidad. Así mismo deberá fiscalizar, a través del Órgano Superior de Fiscalización del Estado de México, las acciones del Estado y Municipios en materia de fondos, recursos estatales y deuda pública.

XXXIII. Revisar, por conducto del Órgano Superior de Fiscalización del Estado de México, las cuentas y actos relativos a la aplicación de los fondos públicos del Estado y de los Municipios, así como fondos públicos federales en los términos convenidos con dicho ámbito que incluirán la información correspondiente a los Poderes Públicos, organismos autónomos, organismos auxiliares, fideicomisos públicos o privados y demás entes que manejen recursos del Estado y Municipios.

XXXIV. Fiscalizar la administración de los ingresos y egresos del Estado y de los Municipios, que incluyen a los Poderes Públicos, organismos autónomos, organismos auxiliares, fideicomisos públicos o privados y demás entes que manejen recursos del Estado y Municipios, a través del Órgano Superior de Fiscalización del Estado de México.

XXXV. Determinar por conducto del Órgano Superior de Fiscalización del Estado de México, los daños y perjuicios que afecten a la hacienda pública del Estado y de los Municipios, incluyendo a los Poderes Públicos, orga-

nismos autónomos, organismos auxiliares, fideicomisos públicos o privados y demás entes que manejen recursos del Estado y Municipios; asimismo, promover las responsabilidades que sean procedentes ante el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de México, la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción y demás autoridades competentes, para el fincamiento de responsabilidades resarcitorias y la imposición de sanciones que correspondan a las y los servidores públicos estatales, municipales y a los particulares.

XXXVII bis. Autorizar por el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes los montos máximos para en las mejores condiciones del mercado, contratar empréstitos y obligaciones por parte del Estado, municipios, sus organismos auxiliares y autónomos, así como cualquier otro ente sobre el que tengan control respecto de sus decisiones o acciones, previo análisis de su destino, capacidad de pago y, en su caso, el otorgamiento de garantía o el establecimiento de la fuente de pago, de conformidad con las bases establecidas en las leyes de la materia.

3. *Por medio del Órgano de Fiscalización Superior*

En el estado de México, el artículo 61 de la Constitución local prevé la existencia del Órgano de Fiscalización Superior del estado, como órgano técnico del Congreso del estado, con autonomía técnica y de gestión, mediante el cual se ejerce la función de fiscalización.

Dispone el citado numeral de la Constitución mexiquense, que la función de fiscalización se lleve a cabo de acuerdo con los principios de posterioridad, anualidad, legalidad, imparcialidad y confiabilidad, y señala como sujetos de fiscalización superior, a los poderes del estado, a los municipios, a las entidades, y organismos autónomos, así como a cualquier persona pública o privada que haya recaudado, administrado, manejado o ejercido recursos públicos.

4. *Por medio del Ombudsman*

De gran importancia es el sistema de defensa universal de los derechos humanos mediante la institución cuyos orígenes se remontan a las postrimerías del siglo XVI, cuando apareció en Suecia el Procurador Supremo de la Corona, encargado de supervisar la legalidad de los actos de los funcionarios públicos.²⁵³ Sin variar sus funciones, en 1719 se convirtió en Canciller de Jus-

²⁵³ Fairén Guillén, Víctor, *El defensor del pueblo: Ombudsman*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1982, p. 35.

ticia, que de 1766 a 1772 dejó de ser representante del rey para serlo de la asamblea estamental, cuerpo que tuvo a su cargo su nombramiento.

El *Ombudsman* aparece con nitidez y con el nombre específico de *Justitie Ombudsman* en la Constitución de Suecia de 1809, porque como hacen notar Álvaro Gil-Robles y Gil-Delgado, las funciones que le asignó esa ley fundamental en su artículo 96 consistían en controlar la observancia de las leyes por los tribunales y los funcionarios, y demandar ante los tribunales competentes, de acuerdo con las leyes, a aquellos que en el ejercicio de su función hubieran, por parcialidad, favor o cualquier otro motivo, cometido ilegalidades o descuidado el correcto desempeño de los deberes propios de su cargo.²⁵⁴

Finlandia adoptó en la segunda década del siglo XX el *Ombudsman*, y después de la Segunda Guerra Mundial también lo hicieron Noruega y Dinamarca, lo que a los ojos de los demás países de la comunidad internacional otorgó a dicha institución un carácter escandinavo, que más tarde se convirtió en universal, cuando Nueva Zelanda, Israel, Portugal, España, México y un gran número de países incorporaron a sus ordenamientos jurídicos dicha institución.

El documento constitucional de Suecia de 1974, cuya vigencia se inicia en 1975, refrenda en lo fundamental la figura del *Ombudsman* delineada en su Constitución de 1809. Algunos rasgos del mismo se consideran esenciales, pues sin ellos la institución no se constituye como tal o se confunde con otra; esos caracteres esenciales son los siguientes:

1. Receptor de quejas populares contra el poder público.
2. Mecanismo de defensa de los derechos humanos.
3. Órgano autónomo de vigilancia del poder público.
4. Órgano apolítico.
5. Sus resoluciones no son vinculatorias.
6. Tiene acceso a toda documentación e información oficial.
7. Sus requisitos procesales son mínimos.

La institución de defensa de los derechos humanos se ha establecido en México de acuerdo con un esquema federal estructurado en dos ámbitos: el del ámbito nacional y el de las entidades federativas; en el primero de ellos, tenemos a un organismo público creado por el Congreso de la Unión, y en cada una de las entidades federativas, los respectivos organismos locales para la protección de los derechos humanos.

²⁵⁴ Gil-Robles y Gil-Delgado, Álvaro, *Control parlamentario de la administración*, Madrid, Instituto de Estudios Administrativos, 1977, p. 33.

En el caso de estos últimos, conocen de quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa, cometidos por cualquier autoridad o servidor público, salvo que se trate de asuntos electorales, laborales y jurisdiccionales. La segunda instancia está a cargo de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, la cual conoce de inconformidades que se presentan respecto de las recomendaciones, acuerdos y omisiones de los organismos locales que tienen a su cargo la primera instancia, por medio de dos recursos distintos: el recurso de queja y el de impugnación.

Respecto de quejas presentadas contra actos u omisiones de naturaleza administrativa, cometidos por autoridad o servidor público federal, con excepción de los del Poder Judicial de la Federación, existe una única instancia, que está a cargo de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

En el estado de México, esta institución se materializa a través de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México, organismo constitucional autónomo, previsto en el artículo 16 de la Constitución local, mediante el cual se garantiza el respeto a los derechos humanos, se promueve su defensa y se proveen las condiciones necesarias para el cabal ejercicio de los mismos.

La competencia de la Comisión está referida a las quejas en contra de los actos y omisiones de naturaleza administrativa imputados a servidores públicos tanto estatales como municipales.

En razón de su autonomía orgánica y funcional, las actividades y criterios de la Comisión Estatal de Derechos Humanos del Estado de México no están supeditados a ninguna autoridad pública, y sus atribuciones, de acuerdo con lo previsto en su Ley, consisten en:

Artículo 13. Para el cumplimiento de sus objetivos la Comisión tiene las atribuciones siguientes:

I. Conocer de quejas o iniciar de oficio investigaciones, sobre presuntas violaciones a derechos humanos, por actos u omisiones de naturaleza administrativa de cualquier autoridad o servidor público estatal o municipal;

II. Conocer de quejas o iniciar de oficio investigaciones, en contra de cualquier autoridad o servidor público que con su tolerancia, consentimiento o negativa a ejercer las atribuciones que legalmente le correspondan, de lugar a presuntas violaciones a derechos humanos provenientes de quienes presten servicios permitidos o concesionados por los gobiernos estatal o municipales u ofrezcan servicios al público;

III. Sustanciar los procedimientos que correspondan, en los términos previstos por esta Ley y demás disposiciones aplicables;

IV. Solicitar a las autoridades o servidores públicos competentes, las medidas precautorias o cautelares que estime necesarias;

V. Requerir a cualquier autoridad o servidor público dentro del Estado, conforme a las disposiciones legales, la información que requiera sobre probables violaciones a los derechos humanos;

VI. Procurar la mediación o la conciliación entre las partes, a efecto de dar pronta solución al conflicto planteado, cuando la naturaleza del asunto lo permita;

VII. Proporcionar orientación y asesoría jurídica a las personas que lo soliciten;

VIII. Formular recomendaciones públicas no vinculatorias y demás resoluciones que contemple esta Ley;

IX. Emitir Pronunciamientos, Recomendaciones y Criterios, de carácter general, conducentes a una mejor protección de los derechos humanos;

X. Formular informes especiales, así como las quejas o denuncias a que se refieren los artículos 102 apartado B de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 16 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México;

XI. Realizar visitas y las acciones necesarias, a fin de procurar el debido respeto a los derechos humanos;

XII. Las establecidas en el artículo 10 de la Ley para Prevenir, Combatir y Eliminar Actos de Discriminación en el Estado de México;

XIII. Promover el respeto y la debida aplicación de los principios fundamentales de la bioética;

XIV. Promover, dentro del ámbito de su competencia, el derecho de las personas a gozar de un medio ambiente adecuado para su desarrollo y bienestar;

XIV bis. Promover el pleno ejercicio, respeto, protección y promoción de los derechos humanos de niñas, niños y adolescentes conforme a lo establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano forma parte y en la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México.

XV. Elaborar y ejecutar programas para prevenir violaciones a los derechos humanos;

XVI. Desarrollar y ejecutar programas especiales de atención a víctimas del delito y abuso de poder, así como de personas o grupos en situación de vulnerabilidad;

XVII. Vigilar el debido respeto a los derechos humanos en el sistema penitenciario y de readaptación social, así como en las áreas de retención, aseguramiento e internamiento del Estado de México;

XVIII. Elaborar y ejecutar programas de investigación, estudio, capacitación, enseñanza, promoción y difusión de los derechos humanos;

XIX. Formular programas y proponer acciones que impulsen el cumplimiento dentro del Estado de México, de los instrumentos internacionales signados y ratificados por México, en materia de derechos humanos;

XX. Establecer y mantener canales de comunicación con autoridades e instituciones públicas federales, estatales o municipales; así como con orga-

nizaciones no gubernamentales nacionales e internacionales, en materia de derechos humanos;

XXI. Coordinar acciones con la Secretaría de Educación del Gobierno del Estado de México, con el fin de promover y fomentar la educación y cultura del reconocimiento y respeto de los derechos humanos;

XXII. Celebrar convenios con autoridades e instituciones públicas de los tres niveles de gobierno y organismos de defensa de los derechos humanos; así como con instituciones académicas, asociaciones culturales y sociedad civil organizada;

XXIII. Promover la creación, abrogación, derogación, reforma o adición de ordenamientos legales; así como el mejoramiento permanente de prácticas administrativas para una mejor protección y defensa de los derechos humanos;

XXIV. Proveer lo necesario para la exacta observancia de las atribuciones que la Ley Orgánica Municipal del Estado de México otorga a los Defensores Municipales de Derechos Humanos;

XXV. Proveer en el ámbito administrativo lo necesario a efecto de garantizar la exacta observancia del proceso de designación de los defensores Municipales de Derechos Humanos, contemplado en la Ley Orgánica Municipal del Estado de México;

XXVI. Expedir su Reglamento Interno y demás disposiciones tendentes a regular su organización y funcionamiento;

XXVII. Otorgar premios y reconocimientos en materia de derechos humanos;

XXVIII. Establecer áreas especializadas para la protección efectiva, observancia, promoción, estudio y divulgación de los derechos de niñas, niños y adolescentes.

XXIX. Garantizar un enfoque integral, transversal y con perspectiva de derechos humanos en el diseño y la instrumentación de políticas y programas de gobierno.

XXX. Establecer mecanismos transparentes de seguimiento y evaluación de la implementación de políticas, programas gubernamentales, legislación y compromisos derivados de tratados internacionales en la materia.

XXXI. Promover, en coordinación con el Gobierno Federal, programas y proyectos de atención, educación, capacitación, investigación y cultura de los derechos humanos de niñas, niños y adolescentes.

XXXII. Impulsar la participación de las organizaciones privadas dedicadas a la promoción y defensa de los derechos humanos de niñas, niños y adolescentes, en la ejecución de los programas estatales.

XXXIII. Implementar el uso estratégico de las tecnologías de la información para la presentación de quejas y el seguimiento de los procedimientos que se realizan ante la Comisión.

XXXIV. Certificar en materia de derechos humanos a las y los Defensores Municipales de Derechos Humanos, con base en los criterios específicos de-

terminados por la Comisión, cumpliendo con los principios de transparencia y máxima publicidad en los resultados.

XXXV. Las demás que sean necesarias para el cumplimiento de sus objetivos, que se deriven de esta Ley y demás ordenamientos legales.

La ley en comento dispone en su artículo 14 que la Comisión no es competente para conocer de asuntos electorales, laborales, agrarios, ecológicos y jurisdiccionales. Tampoco será competente respecto a consultas que formulen las autoridades, los particulares u otras entidades sobre interpretación de disposiciones constitucionales y de otros ordenamientos jurídicos.

La Comisión Estatal de Derechos Humanos se integra con su presidencia, el consejo consultivo, la secretaría general, las visitadurías que se requieran y el personal técnico y administrativo necesario para el ejercicio de sus atribuciones.

El presidente de la Comisión Estatal de Derechos Humanos es nombrado por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes del Congreso del estado en la sesión correspondiente.

II. EL CONTROL INTERNO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

En el estado de México se utiliza para el control interno de la administración pública tanto la impugnación por medio de un recurso administrativo como la realización de diversas acciones desarrolladas en el ámbito estatal, principalmente por medio de la Secretaría de la Contraloría del Estado de México y de los órganos internos de control de cada una de las dependencias y entidades de la administración.

1. *Por medio de un recurso administrativo*

La instauración del recurso administrativo permite que los errores y excesos de la administración pública en perjuicio de los particulares sean corregidos por ella misma sin la intervención de otros órganos del poder público, lo que permite explicarlo como un mecanismo de autocontrol; empero, como bien apunta el doctor Gonzalo Armienta Hernández, “más que una prerrogativa de la autoridad para corregir sus errores es un medio de defensa del administrado”.²⁵⁵

²⁵⁵ Armienta Hernández, Gonzalo, *Tratado teórico práctico de los recursos administrativos*, 2a. ed., México, Porrúa, 1992, p. 60.

Entre las numerosas definiciones del recurso administrativo propuestas en la doctrina recordamos la del jurista argentino Héctor Jorge Escola, para quien se trata de “una actividad de control administrativo correctiva, de tipo jurisdiccional, que se promueve de parte interesada contra un acto administrativo, con el objeto de mantener la juridicidad de la administración, concurriendo, al mismo tiempo, a garantizar los derechos e intereses de los administrados”.²⁵⁶

El Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México establece para la impugnación de la indebida actuación de la administración pública, el recurso de inconformidad y el recurso de revisión; el primero se utiliza para combatir los actos o resoluciones que emanen de una autoridad administrativa en el desempeño de sus atribuciones, que los interesados estimen antijurídicos, infundados o faltos de motivación, en tanto que el segundo se emplea para combatir las multas impuestas por las autoridades administrativas, y tiene como objeto confirmar o modificar el monto de la multa.

Según el artículo 186 del código en cita, los particulares afectados pueden interponer el recurso de inconformidad ante la propia autoridad, o promover el juicio ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo.

En efecto, el artículo 187 del código en cita establece:

El recurso de inconformidad procede en contra de:

I. Las resoluciones administrativas y fiscales que dicten, ordenen, ejecuten o traten de ejecutar las autoridades del Poder Ejecutivo del Estado, de los municipios y de los organismos auxiliares de carácter estatal o municipal, por violaciones cometidas en las mismas o durante el procedimiento administrativo, en este último caso cuando trasciendan al sentido de las resoluciones;

II. Los actos administrativos y fiscales de trámite que dicten, ordenen, ejecuten o traten de ejecutar las autoridades del Poder Ejecutivo del Estado, de los municipios y de los organismos auxiliares de carácter estatal o municipal, que afecten derechos de particulares de imposible reparación; y

III. Las resoluciones que dicten, ordenen, ejecuten o traten de ejecutar, de manera unilateral, las autoridades del Poder Ejecutivo del Estado, de los municipios y de los organismos auxiliares de carácter estatal o municipal, respecto de contratos, convenios y otros acuerdos de voluntad que se hayan celebrado con los particulares en materias administrativa y fiscal.

En los términos del artículo 188 del código mencionado, el escrito de interposición del recurso deberá presentarse ante la autoridad administra-

²⁵⁶ Escola, Héctor Jorge, *Tratado teórico práctico de los recursos administrativos*, Buenos Aires, Depalma, 1967, p. 217.

tiva competente o ante la propia autoridad que emitió o ejecutó el acto impugnado dentro de los quince días siguientes al en que surta efectos su notificación; además, debe cubrir los siguientes requisitos señalados en el artículo 188: nombre y domicilio del recurrente para recibir notificaciones y, en su caso, de quien promueva en su nombre; la resolución impugnada; nombre y domicilio del tercero interesado, si lo hubiere; las pretensiones que se deducen; la fecha en que se notificó o se tuvo conocimiento del acto impugnado; los hechos que sustenten la impugnación del recurrente; las disposiciones legales violadas; las pruebas que se ofrezcan y, en su caso, la solicitud de suspensión del acto impugnado.

Ordena el artículo 190, que el recurrente anexe a su escrito de interposición del recurso el documento de acreditación de su personalidad, en el caso de que no actúe a nombre propio, además, el documento en el que conste el acto impugnado, así como los documentos que ofrezca como prueba, el pliego de posiciones y el cuestionario para los peritos, cuando se hace ofrecimiento de estas pruebas.

2. Por medio de la Secretaría de la Contraloría del Estado de México

La Secretaría de la Contraloría del Estado de México es la dependencia responsable de la función de control y evaluación de la gestión gubernamental, a cuyo efecto elabora y expide las normas y criterios que regulan el funcionamiento de los instrumentos, sistemas y procedimientos de control de la administración pública estatal, planea, coordina y organiza el Sistema de Control y Evaluación Gubernamental de la Administración Pública Estatal, para verificar, mediante la inspección y vigilancia de los ingresos, gastos, recursos y obligaciones de las dependencias y entidades de la administración pública estatal —durante el ejercicio presupuestal correspondiente— el ejercicio íntegro y eficiente de los recursos públicos, en beneficio de la población.

3. Por medio del órgano de control de cada dependencia y entidad de la administración pública estatal

En el ámbito interno de cada dependencia y entidad de la administración pública estatal, el control y fiscalización es ejercido por su órgano de control interno, cuyo titular es nombrado y removido por la Secretaría de la Contraloría del Estado de México.