

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 tiene 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 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. Situación parecida ocurre en las administraciones públicas de los estados y de la Ciudad de México.

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; al 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).²⁴⁰

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.²⁴¹

²⁴⁰ Subirats, Joan, *Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración*, Madrid, INAP, 1989, p. 128.

²⁴¹ Lánz Cárdenas, José Trinidad, *La contraloría y el control interno en México*, México, Fondo de Cultura Económica, 1987, p. 32.

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

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.²⁴²

²⁴² 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;²⁴³ 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 Durango.
- La Federación y un municipio del estado de Durango.
- El estado de Durango y otra entidad federativa.
- Un municipio del estado de Durango y uno de otro estado.
- Dos poderes del estado de Durango, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales.
- El estado de Durango y uno de sus municipios, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales.
- El estado de Durango 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 de la Ciudad de México, tendrá efectos *erga omnes* a condición de que sea aprobada por una mayoría de por lo menos

²⁴³ 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 Durango 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 Durango, 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 mismo 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—²⁴⁴ 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*.²⁴⁵

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:

²⁴⁴ 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.

²⁴⁵ 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 reaprehensión, 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.²⁴⁶

²⁴⁶ 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 los términos del artículo 85, cuando estime que un amparo en revisión —por sus características especiales— deba ser de su conocimiento”.

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”.²⁴⁷

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 de que aquella 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 se resiste a la “pretensión”, entendida ésta como “la exigencia de la subordinación de un interés ajeno a un interés propio”.²⁴⁸

Para Carnelutti, la pretensión es un acto, una manifestación, una declaración de voluntad, mas no un poder o superioridad de su querer y tampoco un derecho, habida cuenta de que la pretensión puede ser hecha valer tanto por quien tenga el derecho como por quien carezca de él, puesto que tal

²⁴⁷ Fix-Zamudio, Héctor y Fix-Fierro, Héctor, “Contencioso administrativo”, *Nuevo diccionario jurídico mexicano*, México, UNAM-Porrúa, 1998, p. 822.

²⁴⁸ Carnelutti, Francesco, *Sistema de derecho procesal civil*, trad. de Niceto Alcalá-Zamora y Santiago Sentís Melendo, Buenos Aires, UTEHA, 1944, t. II, p. 7.

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.²⁴⁹

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 Durango se denomina Sistema Local Anticorrupción del Estado de Durango y las leyes que de ellas deriven, se creó el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Durango, 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 9 de su ley orgánica se integra con tres magistrados numerarios y tres supernumerarios.

2. *Por medio del Congreso del Estado*

En el estado de Durango, 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 Durango, principalmente en las siguientes fracciones de su artículo 82:

Aprobar anualmente a más tardar el quince de diciembre las leyes de ingresos del estado y de los municipios; así como la ley que contiene el presupuesto de egresos del estado, que deberá incluir los tabuladores desglosados de las percepciones de los servidores públicos. Si para un ejercicio fiscal éstas no se aprobaran, regirán los del ejercicio anterior, en los términos que dispongan la ley.

Recibir la cuenta pública del Ejecutivo, los órganos constitucionales autónomos y los ayuntamientos.

Revisar, discutir y aprobar, en su caso, con vista del informe que rinda la Entidad de Auditoría Superior del Estado, la cuenta pública que anualmen-

²⁴⁹ *Ibidem*, pp. 8 y 9.

te le presentarán, el Ejecutivo, los órganos constitucionales autónomos y los ayuntamientos del Estado, sobre sus respectivos ejercicios presupuestales.

Llevar un registro del patrimonio de los servidores públicos en los casos que proceda.

Erigirse en Jurado de Acusación en los casos de presunta responsabilidad política y penal.

3. *Por medio del órgano de fiscalización superior*

En el estado de Durango, el artículo 85 de la Constitución local prevé la existencia de la Entidad de Auditoría Superior del Estado, como órgano del Congreso del Estado con autonomía técnica y de gestión, mediante el cual se ejerce la función de fiscalización.

La Ley de Fiscalización Superior del Estado de Durango, en su artículo 12, dispone que la función de fiscalización se lleve a cabo de acuerdo con los principios de imparcialidad, profesionalismo y objetividad, y señala en su artículo 2o., como sujetos de fiscalización superior, a los poderes del estado, sus entidades y dependencias, así como las administraciones paraestatales y paramunicipales, fideicomisos públicos, instituciones y órganos constitucionales autónomos, y cualquier otro ente público.

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.²⁵⁰ Sin variar sus funciones, en 1719 se convirtió en canciller de justicia, mismo 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 hace 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

²⁵⁰ Fairén Guillén, Víctor, *El defensor del pueblo: ombudsman*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1982, p. 35.

función hubieran, por parcialidad, favor o cualquier otro motivo, cometido ilegalidades o descuidado el correcto desempeño de los deberes propios de su cargo.²⁵¹

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:

- Receptor de quejas populares contra el poder público.
- Mecanismo de defensa de los derechos humanos.
- Órgano autónomo de vigilancia del poder público.
- Órgano apolítico.
- Sus resoluciones no son vinculatorias.
- Tiene acceso a toda documentación e información oficial.
- 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 creados 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.

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.

²⁵¹ Gil-Robles y Gil-Delgado, Álvaro, *Control parlamentario de la administración*, Madrid, Instituto de Estudios Administrativos, 1977, p. 33.

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 la cual está a cargo de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

En el estado de Durango, esta institución se materializa a través de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Durango, organismo constitucional autónomo, previsto en el artículo 82 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 Durango no están supeditados a ninguna autoridad pública, y sus atribuciones, de acuerdo con lo previsto en el artículo 13 de su ley, consisten en:

- I. Recibir quejas de presuntas violaciones a los derechos humanos;
- II. Recibir denuncias y declaraciones por la comisión de delitos, turnándolas a la autoridad competente, de conformidad a lo establecido en la Ley General de Víctimas;
- III. Conocer e Investigar, a petición de parte o de oficio, posibles violaciones a derechos humanos en los siguientes casos:
 - a) Por actos u omisiones de índole administrativo de los servidores públicos o de las autoridades estatales o municipales en el desempeño de sus funciones o con motivo de ellas, incluyendo la falta o deficiencia en la prestación del servicio público;
 - b) Cuando los particulares o algún otro agente social cometa hechos que la ley señale como delitos con tolerancia o anuencia de algún servidor público o autoridad local de Durango, o bien cuando estos últimos se nieguen infundadamente a ejercer las atribuciones que legalmente les correspondan en relación con los hechos que la ley señale como delito particularmente tratándose de conductas que afecten la integridad física de las personas;
- IV. Procurar la conciliación entre los quejosos y los servidores públicos señalados como responsables, así como la inmediata solución del conflicto planteado, cuando la naturaleza del caso lo permita, a excepción de violaciones graves a derechos humanos;
- V. Formular Recomendaciones públicas, no vinculatorias;
- VI. Presentar denuncias y quejas ante las autoridades respectivas, en base a lo establecido en esta Ley y en el Reglamento;

VII. Promover la observancia de los derechos humanos en el estado;

VIII. Presentar las iniciativas de leyes que promuevan las reformas en asuntos relativos a derechos humanos;

IX. Proponer a las diversas autoridades del estado de Durango, en el ámbito de su competencia la formulación de proyectos a disposiciones legislativas y reglamentarias, así como de políticas y prácticas administrativas que, a juicio de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Durango, redunden en una mejor protección de los derechos humanos y garanticen la aplicación de Tratados, Convenios y Acuerdos Internacionales en materia de derechos humanos signados y ratificados por el Estado mexicano;

X. Promover el estudio, enseñanza, divulgación y prevención de los derechos humanos en el ámbito municipal y estatal; propiciando en la sociedad el desarrollo de esa cultura;

XI. Supervisar, que las personas que se encuentren privadas de su libertad en los diversos establecimientos de detención o reclusión, cuenten con las prerrogativas constitucionales y legales que garanticen la plena vigencia de sus derechos humanos. Asimismo, se podrá solicitar la revisión médica, tanto física y psicológica de los detenidos, cuando se presuma que han sufrido malos tratos, tortura o cuando así lo requieran, comunicando a las autoridades competentes los resultados para que tomen las medidas conducentes y en su caso, se denuncie ante las autoridades competentes;

XII. Coordinarse con autoridades federales, estatales o municipales, para la salvaguarda de los derechos humanos de los individuos que se encuentren en el territorio del Estado, concertando además con los diversos sectores de la sociedad, acciones que conlleven al logro de este fin;

XIII. Colaborar con la Comisión Nacional durante las visitas de supervisión penitenciaria, así como en los trámites e investigaciones de ésta, o de las demás Comisiones Estatales;

XIV. Expedir el Reglamento y el Reglamento del Servicio Profesional en Derechos Humanos;

XV. Elaborar y ejecutar programas preventivos en materia de derechos humanos, en los que se deberá incluir la capacitación a las autoridades estatales y municipales sobre la materia; así como la observancia del seguimiento, evaluación y monitoreo, en materia de igualdad entre mujeres y hombres.

XVI. Practicar visitas e inspecciones a los Centros de Asistencia Social e Instituciones de Asistencia Privada donde se presten servicios asistenciales como son: casas hogares, casas asistenciales, instituciones y organismos que trabajen con la niñez, instituciones para el tratamiento y apoyo a enfermos mentales, instituciones donde se preste asistencia y apoyo a las personas con capacidades diferentes, a las personas adultas mayores, centros de asistencia e integración social, instituciones y centros de salud y demás establecimientos de asistencia social en Durango, para cerciorarse del absoluto respeto a los derechos humanos de los internos.

XVII. Solicitar a las autoridades o servidores públicos competentes, las medidas precautorias o cautelares que estime necesarias, con el propósito de conservar o restituir a una persona en el goce de sus derechos humanos. Las autoridades o servidores públicos a quienes se haya solicitado una medida precautoria o cautelar deberán comunicar a la Comisión dentro del plazo fijado por el visitador, que no podrá ser mayor de tres días, si la medida ha sido aceptada, informando en su caso, las acciones realizadas con ese fin, añadiendo la documentación que lo confirme. Las autoridades o servidores públicos están obligados a cumplirlas en sus términos una vez que admitan las medidas a que se refiere el presente párrafo. La Comisión podrá verificar su cumplimiento en cualquier tiempo;

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

XIX. Supervisar el debido respeto de los derechos humanos en las áreas de detención, retención, aseguramiento e internamiento del estado, oficinas del Ministerio Público, reclusorios y sedes judiciales, para verificar que las autoridades hagan efectivos los derechos que se establecen en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la Local y en los Tratados, convenciones o acuerdos internacionales que el Estado mexicano haya ratificado en materia de detención y procesamiento;

XX. Desarrollar programas encaminados a la protección de la libertad de expresión y de los derechos humanos de los profesionales que ejercen el periodismo;

XXI. Difundir programas preventivos en materia de derechos humanos elaborados en la lengua materna de los grupos étnicos reconocidos en el estado, para que sus integrantes los puedan entender y tengan acceso a una mejor defensa y conocimiento de sus derechos;

XXII. Impulsar la protección efectiva, observancia, promoción, estudio y divulgación de los derechos de niñas, niños y adolescentes en general y con las particulares consideraciones para los menores integrantes de los grupos indígenas de nuestro estado; y

XXIII. Las demás que le otorgue la presente Ley y otros ordenamientos legales.

La ley en comento dispone en su artículo 10 que la Comisión no es competente para conocer de asuntos electorales y jurisdiccionales.

La Comisión Estatal de Derechos Humanos se integra con su presidencia, una Secretaría Ejecutiva, una Visitaduría General, una Secretaría Administrativa, un Órgano de Control Interno, una Dirección de Difusión y Capacitación de los Derechos Humanos, una Dirección de Orientaciones Jurídicas, una Dirección de Seguimiento de Recomendaciones, visitadurías numerarias, y además un consejo.

El presidente de la Comisión Estatal de Derechos Humanos y los consejeros son nombrados 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 Durango 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 Durango y de los órganos internos de control de cada una de las dependencias y entidades de la administración pública.

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”.²⁵²

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”.²⁵³

En su artículo 69, la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Durango establece para la impugnación de la indebida actuación de la administración pública el recurso de revocación, conforme al cual “Los interesados afectados por los actos y resoluciones de las autoridades administrativas que pongan fin al procedimiento administrativo, a una instancia adminis-

²⁵² Armienta Hernández, Gonzalo, *Tratado teórico práctico de los recursos administrativos*, 2a. ed., México, Porrúa, 1992, p. 60.

²⁵³ Escola, Héctor Jorge, *Tratado integral de los...*, cit., p. 217.

trativa o resuelvan un expediente, podrán interponer recurso de revocación ante la autoridad administrativa que emita el acto”.

La ley en cita, en sus artículos 83 y 84, establece el plazo de quince días para interponer, ante la autoridad que emitió el acto impugnado, el referido recurso administrativo, cuyos requisitos están señalados en los siguientes términos:

ARTÍCULO 84. El escrito de interposición del recurso de revocación deberá presentarse ante la autoridad que emitió el acto impugnado, debiendo expresar;

- I. La autoridad administrativa a quien se dirige;
- II. El nombre del recurrente y del tercero si lo hubiere, señalando su domicilio, así como el lugar para efectos de notificaciones;
- III. El acto que se recurre y bajo protesta de decir verdad la fecha en que se le notificó o tuvo conocimiento del mismo;
- IV. Los agravios que se le causan, y
- V. Las pruebas que se ofrecen en relación con los hechos controvertidos de que se trate.

Como establece el artículo 89 de la ley de referencia, el recurso de revocación es improcedente contra actos que son materia de otro recurso que está pendiente de resolución, promovido por el mismo recurrente y por el propio acto impugnado, o que no afecten los intereses jurídicos del promovente; o contra actos consumados o consentidos expresamente; tampoco procede el recurso de revocación en el caso que se esté tramitando ante los tribunales algún recurso o defensa legal interpuesto por el promovente, que pueda tener por efecto modificar, revocar o nulificar el acto respectivo; y en los casos en que se presente fuera del plazo señalado en el artículo 83 de la propia ley.

En los términos del artículo 86 de la ley invocada, la interposición del recurso de revocación suspende la ejecución del acto impugnado, a condición de que lo pida expresamente el recurrente, que proceda el recurso y no se ocasione perjuicio al interés social o se contravengan disposiciones de orden público, ni se causen daños o perjuicios a terceros, salvo que se garanticen éstos para el caso de no obtener resolución favorable; en los casos de multas administrativas, el recurrente deberá garantizar el crédito fiscal en cualquiera de las formas previstas en el Código Fiscal del estado; en todo caso, la autoridad deberá acordar la suspensión o la denegación de la suspensión, dentro de los cinco días siguientes a su interposición, en cuyo defecto operará la afirmativa ficta, pues se entenderá otorgada la suspensión.

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

La Secretaría de la Contraloría del Estado de Durango 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; además, 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 Durango.