

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 *Ombudsman* 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 período 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.¹

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 Delgado², 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.³ 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 priva 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 autoritas 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 “ depender sólo de la ley”, para seguir las palabras de Mannerheim”.*⁴

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-

to 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 capital 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”.*⁵

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.

III. 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 Arriaga dijo:

*“Honorable Sr. Hay en medio de nuestra sociedad, una clase desvalida, menesterosa, pobre y abandonada a sí 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”*⁶

Con tales propósitos, Arriaga propuso y logró que se aprobara el siguiente articulado:

“Art. 1o. Habrá en el Estado tres procuradores de pobres, nombrados por el Gobierno, dotados con el sueldo anual de ochocientos pesos por cada uno.

“Art. 2o. 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. 3o. 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. 4o. 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 verídicamente 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. 5o. 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. 6o. 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. 7o. 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. 8o. 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. 9o. 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. 10o. Las personas pobres de cualquiera punto del Estado podrán poner en noticia de los procuradores de pobres, cualquier exceso, abuso o injusticia que les agravie, 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. 11o. 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. 12o. 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, 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. Estas sesiones jamás se declararán concluidas hasta no haber acordado alguna cosa en el sentido que indica este artículo.

“Art. 13o. Los Procuradores de pobres alternarán mensualmente en la presidencia de sus sesiones por medio de elección el día 1o. de cada mes. El Presidente cuidará del orden de la oficina, y del cumplimiento de los deberes que esta ley establece.

“Art. 14o. 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. 15o. 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. 16o. 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. 17o. 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. 18o. 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. 19o. 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”.⁷

¡Un precedente espléndido y ejemplar que, sin embargo, se vio 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 títulos, 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 8o. se formula en dos versiones, en prevención de una ampliación de facultades al promulgarse una nueva ley condominal:

“Artículo 8o. 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 8o. 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
- c) 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 capítulos, 5 secciones, 62 artículos y ocho transitorios, a saber:

Título primero. De las facultades y las atribuciones

Capítulo I. Disposiciones Generales.

Título segundo

Capítulo I. 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 general.

Capítulo III. De la amigable composición.**Capítulo IV.** De los servicios de atención telefónica.

Sección Primera. De los convenios y resoluciones.

Sección Segunda. Del Registro de nombramiento de administradores de condominios.

Capítulo V. Del procedimiento en materia de desarrollo urbano y otros afines.**Capítulo VI.** De las sanciones administrativas.**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 proyección futura de la Procuraduría Social, a corto y mediano plazos, debemos referirnos también a la nueva Iniciativa de Ley de Propiedad en Condominio de Inmuebles para el Distrito Federal que, como arriba lo referimos, se encuentra ya considerada en la agenda legislativa de la Cámara de Diputados que se desahogará a partir del próximo mes de marzo de 1998.

De ser aprobada, la Procuraduría Social 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 transcribir directamente algunos párrafos de la exposición de motivos de dicha iniciativa:

“El desarrollo demográfico del Distrito Federal durante los últimos años se ha visto reflejado, entre otros aspectos, por el incremento de unidades habitacionales constituidas bajo el régimen de propiedad en condominio, en donde convive aproximadamente una tercera parte de su población.

“Las tendencias habitacionales en el Distrito Federal 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 títulos y tres artículos transitorios. Los títulos 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 condominales 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 vía 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 condominal

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 condominal 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 condominal 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 condominal, 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”.¹⁰

Por todo lo anterior, es mi personal opinión que, en caso de aprobarse la nueva Ley condominal, 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 Social, alentar su participación activa en la solución de los problemas y buscar el establecimiento de compromisos o convenios con ellos, ofreciéndoles los servicios de la Procuraduría Social, tanto en lo que se refiere a la atención de la queja, como de los asuntos condominales. Especial atención tendrán los grupos y sectores más vulnerables.
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 comparativas sobre el Ombudsman*. Memoria de El Colegio Nacional, 1979, México 1980; o su resumen

sobre el tema en el *Diccionario Jurídico Mexicano*. 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 Guadalajara, 1992, pp. 28 y 29.

³ Rowat, Donald D., *El Ombudsman*, Fondo de Cultura Económica, México, 1973.

⁴ Citado por Desfuellies, Henry, *Le Pouvoir de Contrôle des Parlements Nordiques*, Librairie Generale de Droit et Jurisprudence, Paris, 1970, p.135.

⁵ González Ibarra, Juan de Dios, *La Procuraduría Social de Distrito Federal. El ombudsman administrativo*, 1989. 1992. Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco, México, 1993; pp. 109 y 110.

⁶ Tomado de *150 Aniversario de la Creación de la Procuraduría de los Pobres, 1847-1997*, folleto publicado por la Procuraduría Social del D.F. p. 5

⁷ *Ibid.* p.7 y ss. Ver también: Márquez Enrique, Ponciano Arriaga, *Las Procuradurías de Pobres, compilación de documentos y estudio introductorio*, San Luis Potosí, Facultad de Derecho, 1983. Serie Cultural Jurídica Potosina, o Arriaga, Ponciano, *Obras Completas, la Experiencia Potosina*, vol. I y II. Investigación y edición a cargo de Enrique Márquez y María Isabel Abella. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM 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. LVI Legislatura. Cámara de Diputados. Dirección General de Crónica Parlamentaria. Iniciativas presentadas. *Ley de propiedad de condominio de inmuebles para el Distrito Federal*. Se turna a las Comisiones de Vivienda y del Distrito Federal; p.33 y ss.

¹⁰ *Ibid.* pp.36, 37 y 38.