

CAPÍTULO SEXTO

Más allá de la periferia externa de la espiral: La colaboración ciudadana en la administración pública

I. Organismos de recepción de demandas ciudadanas.	131
1. Tribunal de lo Contencioso Administrativo.	132
2. Comisión de Defensa de los Derechos Humanos.	133
3. Participación ciudadana en la configuración y ejecución de políticas.	136
II. Los organismos públicos de participación ciudadana.	138
1. El Consejo Mixto de Fomento Turístico de Acapulco.	138
2. Comisiones mixtas para la gestión de los servicios públicos de Acapulco.	139

CAPÍTULO SEXTO

Más allá de la periferia externa de la espiral: La colaboración ciudadana en la administración pública

I. Organismos de recepción de demandas ciudadanas

El proyecto de integración de la sociedad guerrerense a la administración pública de la entidad federativa no se restringe a los organismos públicos de participación social, existen otros mecanismos de convocación de la colaboración ciudadana cuyo tipo organizativo más acabado es el organismo público de participación ciudadana. Además, la incorporación de las energías civiles trasciende a estas organizaciones, se proyecta de modos difusos y por medio de otros procedimientos organizativos que enseguida examinaremos. También hay organismos que absorben las demandas ciudadanas motivadas por deficiencias de los servicios públicos o por violación de los derechos civiles, que sirven de canal para la expresión de sus exigencias, inconformidades o para el resarcimiento de sus derechos.

Estos últimos son propiamente espacios de colaboración organizada de la ciudadanía y ámbitos administrativos de apertura a las demandas e intereses de una sociedad más politizada y activa, que con la externación de su inconformidad avivan los procesos de participación civil en la administración pública. En esta línea destacan el Tribunal de lo Contencioso Administrativo y la Comisión de Defensa de los Derechos Humanos, esta última, notable innovación en México que constituye una experiencia pionera en su género.

Atendiendo la noción de Estado social de Derecho moderno, en Guerrero se ha incorporado el esfuerzo ciudadano a los deberes de la administración pública y ésta misma ha sido definida fuera de criterios burocráticos y diseñada tanto para atender las demandas civiles provenientes de los usuarios de los servicios públicos, como para crear organismos completos para dar cabida a la participación ciudadana o reclamarla en órganos de Gobierno de las dependencias y entidades de la administración pública.

1. Tribunal de lo Contencioso Administrativo

El Tribunal de Justicia Administrativa es la entidad en la cual el ciudadano, como usuario de los servicios públicos y receptor de la actividad de la administración pública, puede presentar sus reclamos. No se trata propiamente de una institución que convoque e incorpore a la participación civil, sino de un organismo emergente de los progresos del derecho moderno y de los avances de la democracia, que han dado pauta a una administración que debe ejercerse con responsabilidad y responsabilidad con respecto al público. Es, en suma, un producto del progreso de la civilidad y del respeto de los derechos civiles y por consiguiente es una institución estrechamente relacionada con la ciudadanía.

El Tribunal de lo Contencioso Administrativo tiene como función resolver las controversias que se suscitan entre las autoridades públicas y los particulares, motivadas por actos de la administra-

ción pública estatal, entre los que se incluyen a los actos fiscales. Debido a la creciente complejización de la administración pública, de la que hemos dado cuenta al atender la variedad y multiplicación de las organizaciones, algunos de sus actos tienden a desvirtuarse y es necesario que los vacíos que nacen por esta complejización sean llenados por una institución que sea capaz de mantener una adecuada relación entre la administración misma y la ciudadanía. Las controversias comprendidas en sus funciones se refieren a las que nacen entre las autoridades del Estado y las de los ayuntamientos, así como los organismos públicos descentralizados y los particulares.¹

El Tribunal fue concebido como una entidad de orden público y para el interés social, goza de plena autonomía para dictar fallos y sus magistrados permanecen en el cargo por seis años. Son reelegibles y su nombramiento es una competencia reservada al Titular del Ejecutivo estatal. Para facilitar la profesionalización de estos servidores públicos, se ha previsto un mecanismo de calificación de méritos y de evaluación de la honestidad en el ejercicio de la función, que puede derivar en la inamovilidad de dichos magistrados en el cargo.

Para facilitar sus labores, dentro de su reglamento interior se han definido el horario de trabajo, turno de los expedientes, forma y días de las sesiones en que se reúne la Sala Superior, las visitas de supervisión de las salas regionales, el funcionamiento de la oficialía de partes y la emisión de disposiciones.²

2. Comisión de Defensa de los Derechos Humanos

Sobre esta misma tendencia en Guerrero se ha formado recientemente la Comisión de Defensa de los Derechos Humanos (CDDHEG).

¹ Ley de Justicia Administrativa y del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Guerrero. POGEG. Año LXVIII, número 58. Julio 7, 1987.

² Reglamento Interior del Tribunal de lo Contencioso Administrativo. POGEG. Año LXVIII, número 107. Diciembre 8, 1987.

No hace mucho el Estado de Aguascalientes integró una institución unipersonal dedicada a la protección de los derechos humanos, pero se trata precisamente de un cargo de alcances ciertamente limitados. La CDDHEG es una organización que tiene como prioridad la salvaguarda de los derechos humanos de los indígenas, de los internos de los centros de readaptación social, de los menores de edad y de mujeres que viven en la extrema pobreza e ignorancia. Nótese que en la Exposición de Motivos de la iniciativa de reformas y adiciones a la Constitución Política de Guerrero, que dio vida a esta institución, una de las condiciones resaltadas fue precisamente el rezago social de la entidad federativa y el imperativo de fortalecer a los programas de bienestar social.

Dichas reformas constitucionales determinan que la Comisión de Defensa de Derechos Humanos existirá dentro del Poder Ejecutivo con el objeto de defender y promover las garantías constitucionales, y estará directamente vinculada al Titular del Ejecutivo estatal. En el seno de la Comisión radica una agencia del Ministerio Público que conoce de la violación de los Derechos Humanos, que se presume son cometidos por los servidores públicos locales. En la propia Constitución se manda que la institución funcione con autonomía técnica.³

La Comisión de Defensa de los Derechos Humanos fue diseñada como una organización con personalidad jurídica y patrimonio propio, que opera con autonomía técnica y que está situada en el seno del Ejecutivo estatal, como lo advertimos, pero que no depende del Gobernador, pues la finalidad primordial de su existencia

³ Exposición de Motivos de la iniciativa de reformas y adiciones a la Constitución Política del Estado de Guerrero. Decreto de reformas y adiciones a la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero. Exposición de Motivos de la Ley que crea la Comisión de Defensa de los Derechos Humanos y establece el procedimiento en materia de desaparición involuntaria de personas. Ley que crea la Comisión de Defensa de los Derechos Humanos y establece el procedimiento en materia de desaparición involuntaria de personas. Comisión de Defensa de los Derechos Humanos del Estado de Guerrero. Cuadernos Guerrerenses de Derechos Humanos 2. 1990.

consiste en la libertad funcional y en la estabilidad. Tiene un Consejo Técnico con carácter consultivo, un presidente, un secretario técnico, un visitador general y un Comité que interviene en los casos de desaparición involuntaria de personas. Los depositarios de estos cargos y los miembros de los cuerpos señalados constituyen una magistratura profesional autónoma, cualidades que garantizan el ejercicio pleno de las facultades que les atañen, y tanto el Consejo como el Comité están formados por ciudadanos independientes. El presidente de la Comisión fue nombrado atendiendo los requisitos exigidos para el caso de un magistrado del Tribunal Superior de Justicia. El Consejo Técnico es la autoridad máxima de la Comisión en lo referente a la planeación y evaluación de las actividades y su modo de operación es necesariamente colectivo. Está integrado por el presidente y por consejos ciudadanos designados por el Titular del Ejecutivo estatal y en los cuales se abre un espacio de participación ciudadana, y que se nombraran dentro de profesiones y sectores específicos: un periodista, un abogado, un notario público, un profesor, un médico y una mujer, además del director del Instituto de Mejoramiento Judicial, el secretario técnico de la propia Comisión y servidores públicos designados por el Gobernador, siempre que su desempeño en el Consejo no quede sujeto a su poder de mando. También incluye a miembros distinguidos de la sociedad civil y a ciudadanos afiliados a diversos partidos políticos. Con la satisfacción de estos criterios se dan pasos significativos para que la CDDHEG actúe con imparcialidad, mesura y pertinencia técnica y legal.

Hay que subrayar lo que mencionamos al principio del examen de esta organización: se trata de una institución, no de un órgano unipersonal como en Aguascalientes y más antiguamente en Suecia con su *Ombudsman*. La existencia de su Consejo Técnico ofrece un espacio de participación plural, junto al presidente que equivale al *Ombudsman* y que permanece en el ejercicio de sus labores por seis años. También hay que recalcar que la Comisión fue diseñada específicamente para dar cabida a la participación ciudadana, como se establece en la Ley de su creación, que la define con un carácter de "integración plural y participación de la

sociedad civil", carácter que no sólo enriquece su condición de canal de las demandas sociales cuando son atropellados sus derechos, sino también como un espacio de colaboración de los ciudadanos en la administración pública.

3. Participación ciudadana en la configuración y ejecución de políticas

El ciudadano también es concebido como administrador público, en un sentido muy amplio del término, tal como se observa en el diseño de los consejos técnicos, juntas de Gobierno, consejos de administración y similares, donde se configuran políticas y se incorpora la participación civil. El fundamento de esta participación lo constituye un novedosa Ley que Establece las Bases para el Fomento de la Participación de la Comunidad, que da pie a la incorporación del esfuerzo civil a los quehaceres de la administración pública estatal. En el Estado de Guerrero se considera como muy provechosa la participación ciudadana en la definición de las inversiones, la ejecución y conservación de las obras públicas, la operación de los servicios públicos, la formulación de programas y presupuestos, como base de la democratización de la administración estatal, para la racionalización del gasto público y para hacer más honorable su utilización.⁴

La encarnación de esta Ley es un Consejo integrado por guerrerenses y mexicanos distinguidos, simpatizantes del Estado y cuyas ocupaciones son la ciencia, el arte y la técnica. Se trata de una participación civil, estrictamente hablando, pues ella no entraña una actividad de partido o de fuerza política y no sustituye aquella actividad ciudadana, que reclaman las municipalidades y la acción vecinal, sino más bien las complementa. La participación es definida como libre, gratuita y complementaria de estas últimas,

⁴ Ley que Establece las Bases para el Fomento de la Participación de la Comunidad. POGEG. Año LXVIII, número 4. Mayo 12 de 1987.

y ella se ejercita en el desarrollo y la asistencia, la justicia y la seguridad pública, los servicios públicos, el apoyo a la vida municipal y en el desarrollo rural. Para la activación de la participación civil, se ha promovido la formación de comités ciudadanos, en que se plasman las elevadas nociones que Lorenz Von Stein concibe para la inclusión de los individuos en las tareas públicas y de las que ya tratamos un poco más arriba, y estos comités son los relativos al Desarrollo Económico, a la Integración Plural y a la Participación de la Juventud.

La participación ciudadana incide en la vida cotidiana de las comunidades guerrerenses, como los servicios públicos, pero también en los grandes renglones de la actividad del Gobierno de la entidad federativa, tales como su inclusión en las tareas de formulación del Plan Estatal de Desarrollo y otros programas de menor rango y cobertura.

Además de aquellos comités, se han formado otros más que asisten al Sistema Estatal de Salud y prestan su colaboración en auxilio de enfermos, pobres, desahuciados, ancianos, menores e incapacitados, en tanto que otros apoyan a la Cruz Roja, el DIF y el Voluntariado Estatal. La labor de éstos y otros comités se extiende al auxilio de farmacodependientes y alcohólicos que no cuenten con recursos para su curación. Otros más asisten económicamente a personas que sufren penas por faltas y delitos menores y unos más dedican su tiempo al apoyo y la vigilancia de los servicios públicos.

Con base en esta Ley, así como en disposiciones diversas, como la relativa a la vivienda, se prevé la formación de otros comités ciudadanos para la construcción, conservación, mejoramiento y rehabilitación de viviendas sociales y fraccionamientos populares, así como para infraestructura urbana. También se conciben como comités ciudadanos a las asociaciones de condóminos y el Gobierno se empeña asimismo por crear otros comités, en los cuales se organicen los interesados en la producción y distribución de materiales para construcción y en la formación de cooperativas de

vivienda. Un caso similar es el deporte, donde comités ciudadanos participan en la construcción, conservación y mantenimiento de instalaciones y colaboran con las asociaciones deportivas y agrupaciones juveniles. Estas agrupaciones civiles promueven el deporte y estimulan la participación de la juventud en el desarrollo de la entidad federativa.

Para hacer más productiva y eficaz la participación ciudadana, en los edificios municipales se instalaron cabildos abiertos, para que los ciudadanos emitan sus opiniones sobre los programas de trabajo gubernamentales. Otro modo no menos imaginativo de invocar la participación de la ciudadanía consiste en su incorporación en los consejos técnicos de los grandes organismos públicos descentralizados o en los organismos administrativos desconcentrados de la administración pública. Tal es el caso del Consejo Estatal Consultivo de Transporte y Vialidad, órgano consultivo de la Comisión Técnica del Transporte y Vialidad, de la que tratamos en su lugar, y en el que se ha congregado a concesionarios y técnicos organizados para opinar sobre estas materias y que tiene entes similares de carácter regional y municipal.

II. Los Organismos públicos de participación ciudadana

Además de las encarnaciones organizativas y la variedad de modos de colaboración ciudadana reseñados, en la entidad federativa existen organismos públicos de participación ciudadana propiamente hablando, principalmente en Acapulco, cuyos problemas han requerido el concurso de diversos sectores.

1. El Consejo Mixto de Fomento Turístico de Acapulco

Un ejemplar que representa fielmente el significado de la participación ciudadana en la cosa pública, es el Consejo Mixto de

Fomento Turístico de Acapulco, un exitoso esfuerzo de convocatoria social en la rama preferente de la actividad económica del puerto: el turismo, que emplea buena parte de la población económicamente activa, capta divisas y atrae el consumo de bienes y la necesidad de servicios. Hay que resaltar que en el turismo convergen los Gobiernos estatal, municipal y federal, además de los sectores social y privado. El Consejo tiene como finalidad captar y organizar la colaboración de los Gobiernos y los sectores, cuyas actividades se centran en el turismo ofrecido por el puerto de Acapulco y se prevé que en Zihuatanejo y Taxco se formen organismos similares.

Es sumamente interesante el diseño organizativo de este cuerpo mixto, que se define como un órgano consultivo de participación ciudadana, es decir, no es un ente ejecutivo, sino un espacio de colaboración y configuración de políticas en pro del turismo, que depende directamente del Ejecutivo estatal. Así, el consejo opina sobre los programas turísticos, conoce propuestas sobre esta materia, sugiere medidas para su mejoramiento y, básicamente, efectúa la concertación entre los sectores público, social y privado.

El Consejo es presidido por el Gobernador de la entidad federativa y está integrado por funcionarios públicos del ramo turístico, uno federal y otro estatal, además del director general del Fideicomiso Acapulco, inversionistas privados, líderes obreros, restauranteros, hoteleros y propietarios de agencias de viajes.

2. *Comisiones mixtas para la gestión de los servicios públicos de Acapulco*

No menos representativas son las tres Comisiones Mixtas para la Gestión de los Servicios Públicos de Acapulco: del Acapulco

⁵ Decreto que crea el Consejo Mixto de Fomento Turístico de Acapulco. Año LXVIII, número 71. Agosto 18, 1987.

Dorado, del Acapulco Tradicional y del Acapulco Diamante. La Comisión Mixta para la Gestión de los Servicios Públicos del Acapulco Dorado, la primera de su especie, fue creada bajo el criterio de participación ciudadana para el fortalecimiento del turismo de esta zona del puerto, pero de manera indirecta: por medio del mejoramiento sustancial de la provisión de los servicios públicos. Se trata de un organismo público y de participación ciudadana que entre sus facultades tiene la de aprobar el Programa de Restauración del Acapulco Dorado, vigilar su ejecución y hacer su seguimiento. Participan en él ciudadanos ligados al turismo, principalmente los prestadores de servicios del ramo.⁶

Quizá lo más interesante del diseño de sus responsabilidades consiste en que su actividad no se circunscribe al turismo en sí, sino que se extiende a la provisión y vigilancia de los servicios públicos en general de este sector de Acapulco y que son los de la recolección de basura, seguridad pública, transporte urbano, alumbrado, drenaje, agua potable, mercados y tianguis, así como áreas verdes. Sus funciones se amplían a la vigilancia de otros servicios públicos. Tratándose de un organismo ejecutivo, sus tareas comprenden también el conocimiento de la construcción de las obras públicas, teléfonos, electricidad, agua potable, pavimentación y drenaje. Asimismo vela por el cumplimiento de las disposiciones reglamentarias y del Plan Director Urbano de la Ciudad, además de elaborar y ejecutar los proyectos de mercados y tianguis.

El ente está formado por varios funcionarios estatales, el presidente municipal de Acapulco, el director general de la Comisión

⁶ Decreto que crea la Comisión Mixta para la Gestión de los Servicios Públicos del Acapulco Dorado y que crea el Fondo Mixto de Promoción Turística de Acapulco. POGEG. Año LIX, número 87. Octubre 8, 1988. Decreto que crea a la Comisión Mixta para la Gestión de los Servicios Públicos del Acapulco Tradicional y que crea el Fondo Mixto de Promoción Turística del Acapulco Tradicional. POGEG. Año LXX, número 49. Junio 13, 1989. Decreto que crea a la Comisión Mixta para la Gestión de los Servicios Públicos del Acapulco Diamante. POGEG. año LXXI, número 5. Enero 16, 1990.

de Agua Potable y Obras Urbanas de Interés Social del Puerto de Acapulco, y los presidentes de la Cámara de Comercio de Acapulco, del Centro Patronal del Puerto y del Centro Bancario. También se desempeñan en él los representantes de los hoteleros, restauranteros y centros nocturnos. Las tareas administrativas tocan al vocal ejecutivo, nombrado por el Gobernador de la entidad federativa y el Presidente Municipal de Acapulco, y que es escogido entre las personas destacadas del puerto. La Comisión cuenta con un Comité Ejecutivo que tiene facultades delegadas de ella misma. Para favorecer la participación de los prestadores de servicios, un Cuerpo Consultivo da cabida a 20 personas nombradas por la Comisión, que opera mediante comités especiales.

Para apoyar las labores de la Comisión se formó el Fondo Mixto de Promoción Turística de Acapulco, como fondo financiero integrado con las aportaciones de los prestadores de servicios y los obtenidos por vías diversas. Su objeto es la ejecución del Programa de promoción y publicidad turística para incrementar el flujo y permanencia del turismo en el puerto. A su cabeza funge un Comité Técnico formado de manera similar a la Comisión Mixta, es decir, con criterio de participación ciudadana. También, por vía del Ejecutivo estatal, el funcionario público federal relativo al turismo fue invitado a formar parte de este Comité, cuyas sesiones son presididas por el Presidente Municipal de Acapulco y se desempeña como conducto con el Gobernador del Estado.

La Comisión Mixta para la Gestión de los Servicios Públicos del Acapulco Tradicional fue diseñada de manera idéntica a la anterior, de modo que obviaremos entrar en detalles, salvo que aquí su misión se concentra en la restauración material de este sector del puerto, aquel que le dio su prestigio original y que requiere una reestructuración urbana integral. Una variación más es que esta Comisión cuenta con su propio Fondo, que opera de manera similar al anterior. Por su parte, la Comisión Mixta para la Gestión de los Servicios Públicos del Acapulco Diamante, también tiene un diseño organizativo igual a las anteriores, fue constituida para atender las peculiaridades de otro sector del puerto y particular-

mente no para resarcir los daños del paso del tiempo, sino para prevenirlos y precaver lo necesario para el dinámico crecimiento del Acapulco Diamante. Una de las encomiendas más importantes consiste en coordinarse adecuadamente con las otras dos comisiones, para conseguir un progreso equitativo en la gestión de los servicios públicos del puerto.

Tales son, pues, las encarnaciones organizativas que hacen realidad la colaboración ciudadana en la administración pública del Estado de Guerrero.