



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTONOMA DE MEXICO



FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES
ACATLAN

ESTUDIO DEL PROCEDIMIENTO DE RESPONSABILIDAD
RESARCITORIA EN EL DISTRITO FEDERAL, CONTEMPLADO
EN EL CODIGO FINANCIERO DEL DISTRITO FEDERAL,
VIGENTE PARA EL EJERCICIO FISCAL DEL 2004.

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
ANGEL ISRAEL CRESPO RUEDA



ASESOR: DOCTOR GABINO EDUARDO CASTREJON GARCIA

6 ENERO 2005.

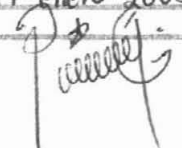
m340059

Autorizo a la Dirección General de Bibliotecas de la UNAM a difundir en formato electrónico e impreso el contenido de mi trabajo recepcional.

NOMBRE: Angel Israel Crespo

Rueda

FECHA: 19-enero-2005 P/A

FIRMA: 

A mis padres y hermano por el gran amor que les tengo.

ÍNDICE

PÁGINAS

INTRODUCCIÓN

I

CAPÍTULO I GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL

1.1. Naturaleza jurídica del Distrito Federal	1
1.2. Marco constitucional del Distrito Federal	9
1.2.1. Distribución de competencias entre los Poderes de la Unión y las Autoridades Locales del Distrito Federal	10
1.2.2. Facultades del Poder Ejecutivo Federal y el Jefe del Gobierno del Distrito Federal	12
1.2.3. Facultades del Congreso de la Unión y la Asamblea Legislativa en el Distrito Federal	13
1.2.4. El Poder Judicial en el Distrito Federal	20
1.3. Principios de la Administración Pública del Distrito Federal	22
1.4. La Administración Pública del Distrito Federal de conformidad con el Estatuto General del Gobierno del Distrito Federal y la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal	
1.4.1. La Administración Pública Centralizada y Descentralizada	24
1.4.2. Los Órganos Políticos Administrativos del Distrito Federal	36
1.5. La Secretaría de Finanzas del Distrito Federal	37
1.5.1. La Procuraduría Fiscal del Distrito Federal	41
1.5.2. La Subprocuraduría de Asuntos Penales y Juicios sobre Ingresos Coordinados	45

CAPÍTULO II SISTEMA DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

2.1. Marco constitucional del Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Distrito Federal	48
2.2. La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos	60
2.2.1. Objeto de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos	64
2.2.2. Sujetos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos	74
2.2.3. Los Servidores Públicos del Órgano Ejecutivo del Distrito Federal en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos	77
2.2.4. La aplicación de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos de conformidad con los artículos transitorios de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos	84

**CAPÍTULO III
LA RESPONSABILIDAD RESARCITORIA**

3.1. Definición	87
3.2. Naturaleza jurídica de la Responsabilidad Resarcitoria	90
3.3. Alcances y Objetivos del Procedimiento de Responsabilidad Resarcitoria	97
3.4. Regulación de la Responsabilidad Resarcitoria en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	102
3.5. La aplicación del Procedimiento de Responsabilidad Resarcitoria en las Entidades Federativas	110

**CAPÍTULO IV
EL PROCEDIMIENTO DE RESPONSABILIDAD RESARCITORIA
CONTEMPLADO EN EL CÓDIGO FINANCIERO DEL DISTRITO FEDERAL
VIGENTE PARA EL EJERCICIO FISCAL 2004.**

4.1. Análisis del desarrollo del Procedimiento de Responsabilidad Resarcitoria contenido en el Código Financiero del Distrito Federal desde 1995 hasta el 2004	122
4.2. Las inconsistencias jurídicas de la aplicación del Procedimiento de Responsabilidad Resarcitoria en el Distrito Federal	127
4.3. Propuesta de derogación del Título Segundo del Libro Quinto del del Código Financiero del Distrito Federal, vigente para el ejercicio fiscal del 2004, titulado "De las Responsabilidades Resarcitorias"	
4.3.1. Objetivos de la propuesta de derogación	134
4.3.2. Fundamentos de la derogación	139
4.3.3. Beneficios legales y prácticos de la derogación del Título Segundo del Libro Quinto del Código Financiero del Distrito Federal, vigente para el ejercicio fiscal del 2004	144
 Conclusiones	 147
 Fuentes de consulta	 151

INTRODUCCIÓN

El objetivo de la presente investigación es analizar el Procedimiento de Responsabilidad Resarcitoria contemplado en el Capítulo IV, Libro Quinto, Título Segundo del Código Financiero del Distrito Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1994, vigente para el Ejercicio Fiscal del año 2004.

Lo anterior considerando que esta responsabilidad fue contemplada y regulada en el Código Financiero del Distrito Federal desde 1995, razón que hace relevante su aplicación desde un punto de vista legal y doctrinal.

De este estudio claramente se infiere que la Secretaría de Finanzas del Gobierno del Distrito Federal, cuando descubra o tenga conocimiento de irregularidades por actos u omisiones de servidores públicos en el manejo, aplicación y administración de fondos, valores y recursos económicos en general, de propiedad o al cuidado del Distrito Federal, en las actividades programación y presupuestación, así como por cualquier otros actos u omisiones en que un servidor público incurra por dolo o negligencia, que se traduzcan en daño o perjuicios a la Hacienda Pública del Distrito Federal o al patrimonio de las entidades, tiene la facultad de fincar, a través de la Procuraduría Fiscal del Distrito Federal, responsabilidades resarcitorias, las cuales tienen por objeto reparar, indemnizar o resarcir dichos daños o perjuicios.

Así entonces, con el desarrollo que se haga de cada uno de los cuatro capítulos que integran este trabajo de tesis profesional, se quiere demostrar que de conformidad con la Constitución General de la República, la Ley del Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, y la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito, entre otras, la única autoridad que puede establecer las responsabilidades administrativas en contra de

servidores públicos es la Contraloría General del Distrito Federal y no así la Secretaría Finanzas por conducto de la Subprocuraduría de Asuntos Penales y Juicios Coordinados de la Procuraduría Fiscal, aunado a que la Asamblea Legislativa del Distrito Federal carece de facultades expresas para legislar en materia de Responsabilidades de los Servidores Públicos de conformidad con el Título Cuarto de la Constitución Política Federal.

CAPÍTULO I GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL

1.1. Naturaleza jurídica del Distrito Federal.

El artículo 40 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece como voluntad del pueblo mexicano el constituirse bajo un régimen federal, entendiéndose así el hecho de que la república se halle compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una Federación establecida según los principios de esa Ley Fundamental, y de aquí, precisamente, derivamos la propia caracterización y notas distintivas de dicho régimen federal: una dualidad de gobiernos simultáneos; uno para cada una de las Entidades Federativas, que reciben el nombre de Estados y otro para toda la nación, que generalmente se asienta en un Distrito que por ello recibe el nombre de federal, y que se halla representado, precisamente, por los poderes federales.

El sistema federal que consagra actualmente nuestra Constitución Federal, es indudablemente uno de los postulados primordiales en que se apoya no sólo nuestra estructura constitucional, sino nuestra organización política misma.

“El federalismo fue introducido a nuestro derecho por el Acta Constitutiva y la Constitución de 1824, y no obstante los positivos resultados que entre nosotros dio, fue desconocido doce años después; la lucha de partidos, las intrigas políticas, traerían en su lugar al sistema centralista que, por el contrario, sería de funestas consecuencias para nuestro país. De ahí que palpando los resultados del centralismo, diez años después, en 1846, se volviese al sistema federal; y cuando poco más tarde la dictadura santanista al centralizar y concentrar el poder en una sola persona, volviera a desconocer la forma federal, acabaría desprestigiando.

todavía más, al centralismo como forma de organización política de nuestros país”¹.

En relación con lo anterior, resulta necesario manifestar que el primer Estado Federal en el mundo surgió en el Constituyente estadounidense de 1787. En nuestro país, el Acta Constitutiva lo estableció el 31 de enero de 1824 y la Constitución de octubre del mismo año lo confirmó en forma definitiva. Salvo la desastrosa aventura de 1836 y los dos frustrados intentos imperiales, México ha sido toda su existencia independiente un Estado Federal.

El Estado Federal mexicano se caracteriza por lo siguiente: “la Constitución General es el todo jurídico con validez en todo el territorio, es quien crea a la Federación y a las Entidades Federativas como dos órdenes jurídicos subordinados a ella y coordinados entre sí, le otorga atribuciones y les fija límites a las mismas”².

De igual manera, en un régimen federal coexisten dos ámbitos de competencia: el federal y el local. La delimitación entre ambos se encuentra consignada en la Constitución General, la cual define las atribuciones de los órganos centrales y las de los Estados federados. Los Estados miembros ejercen su imperio por conducto de los órganos que desempeñan las tres funciones estatales sobre su respectivo territorio, y el que atañe a la federación sobre todo el territorio nacional en las materias legislativa, administrativa y jurisdiccional que expresamente señala la Constitución.

De este modo, se hace necesario que los órganos federales en quienes dichas tres funciones se depositan u operen en una base física de sustentación.

¹ SAYEG HELÚ, Jorge. *Instituciones de Derecho Constitucional Mexicano*, México, Edit. Porrúa, 1987, p. 192.

² INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada*, México, Edit. Universidad Nacional Autónoma de México, 1990, p. 174.

Ésta no podría ser el territorio de ninguna Entidad Federativa, pues de admitir tal posibilidad, se aceptaría el cercenamiento de tal territorio y la convergencia de dos imperios en un solo lugar, lo cual no sería correcto jurídica ni políticamente.

En consecuencia, dentro de un Estado Federal se hace necesaria la existencia de una circunscripción territorial que sirva como sede o lugar de residencia de los poderes del gobierno federal. Esta circunscripción se conoce en nuestro país, como Distrito Federal.

Debemos tener presente respecto del Distrito Federal de que se trata del espacio físico o de la circunscripción territorial que en el Estado Federal, como es el caso del mexicano, sirve como sede o lugar de residencia de los poderes u órganos de gobierno de la Federación.

No olvidemos que el primer Distrito Federal que existió fue el de Columbia en los Estados Unidos de América. También tengamos presente que nació como una necesidad con objeto de que pudieran sesionar los representantes del gobierno federal sin la interferencia de las Entidades Federativas; es decir, se consideraba que si el gobierno federal se ubicaba en alguna Entidad Federativa, ésta pudiera generar problemas en el desarrollo de las actividades y responsabilidades a la Federación. Así fue como en los Estados Unidos de América, los estados de Virginia y Maryland cedieron una parte de su territorio para la creación del Distrito Federal o Distrito de Columbia. Es muy claro que se trataba de que en el Distrito de Columbia únicamente tuviera injerencia con jurisdicción el gobierno federal o la Federación, con exclusión de cualquiera Entidad Federativa.

Visto lo anterior nos resulta elemental que cuando México adopta el sistema federal, también incorpora al mismo tiempo la existencia del Distrito Federal, como desde luego ocurrió en diversos federalismos, particularmente en América Latina.

aun cuando, los elementos funcionales se hubiesen marcado desde entonces diferencias notables.

El Distrito Federal se concibe únicamente como parte integrante de una Federación, lo anterior significa que en caso de que no exista el Distrito Federal los poderes federales pudieran asentarse físicamente en cualquier Entidad Federativa y tener la jurisdicción que le establece la Constitución Política Federal.

Está claro pues que se trata de una necesidad política en el sentido de que aun que pueda no existir el Distrito Federal, desde el punto de vista jurídico, se consideró políticamente necesario que donde residiesen físicamente los poderes federales tuvieran injerencia directa los poderes federales en el gobierno local donde estuviesen asentados ellos mismos, en el entendido de que por efecto de ello no se trataría del espacio físico donde se asentara una Entidad Federativa.

Así las cosas, es evidente que el Distrito Federal es un ente equivalente al Distrito de Columbia en los Estados Unidos de América, en algún sentido. De ahí que para autores como Ignacio Burgoa Orihuela³, el Distrito Federal sea una Entidad Federativa más dentro de la Federación, aunque con modalidades jurídico-políticas que lo distinguen de los estados propiamente dichos.

Por otra parte, las reformas constitucionales de 1993 y 1996, suprimieron la reglamentación contemplada en la fracción VI del artículo 73 constitucional y crearon un ordenamiento específico que implicó una indudable modificación sustancial en la organización del Distrito Federal, cuyas bases se contienen en el texto del artículo 122 de la Constitución Política Federal. Las reformas alcanzaron también al antiguo texto del artículo 44 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, donde actualmente se determina con claridad la identidad de la capital federal y se acaba con el debate sobre las diferencias existentes entre la

³ BURGOA ORIHUELA, Ignacio. *Derecho Constitucional Mexicano*, 11ª ed., México, Edit. Porrúa, 1997, p. 945.

Ciudad de México y la entidad Distrito Federal. Dentro de la naturaleza jurídica del Distrito Federal, se aprecia que es una entidad integrante de la Federación pero con características jurídicas distintas y propias a las de los demás Estados de la República Mexicana.

Asimismo, "el Distrito Federal es la residencia de los Poderes de la Unión y, por lo mismo, es la capital de los Estados Unidos Mexicanos. Se identifica también con la denominación Ciudad de México, porque esta unidad poblacional comprende todo el territorio de la Entidad Federativa. La Constitución prevé el traslado de la residencia de los poderes federales, facultad del Congreso de la Unión que implica un cambio constitucional; por lo mismo, también tendrían participación las legislaturas de los estados"⁴.

En este contexto, cabe mencionar que "el Distrito Federal guarda una posición *sui generis* dentro del grupo de Entidades Federativas del Estado mexicano, lo que ha conllevado a que tenga el siguiente doble papel:

- a) Como parte del gobierno federal, en su carácter de sede de los Poderes de la Unión y capital de la República Mexicana.
- b) Como Entidad Federativa, lo cual ha sido corroborado por la reforma constitucional de 1993 que confirma el nivel jerárquico de su normatividad, por más que quien expida su derecho sea el Congreso de la Unión o una Asamblea Legislativa, el Presidente de la República o un gobernador o jefe de departamento".⁵

También definida su naturaleza por el artículo 44 constitucional: "La Ciudad de México es el Distrito Federal, sede de los Poderes de la Unión y Capital de los Estados Unidos Mexicanos. Se compondrá del territorio que actualmente tiene y en

⁴ SÁNCHEZ BRINGAS, Enrique, *Derecho Constitucional*, 3ª ed., México, Edit. Porrúa, 1998, p. 526.

⁵ AGUIRRE SALDÍVAR, Enrique, *Los retos del Derecho Público en materia de federalismo. Hacia la integración del Derecho Administrativo Federal*, México, Edit. Universidad Nacional Autónoma de México, p. 156.

el caso de que los poderes federales se trasladen a otro lugar, se erigirá en el Estado del Valle de México con los límites y extensión que le asigne el Congreso General". Con base en lo anterior, "...el gobierno del Distrito Federal, al igual que su administración, habían dependido –por mucho tiempo- (hasta antes de la reforma al artículo 73 constitucional, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de julio de 1987, en la que se modificó el régimen administrativo del Distrito Federal, dando origen a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, y erradicando la facultad que tenía el Congreso de la Unión de legislar en todo lo relativo al Distrito Federal) de los poderes federales, careciendo en sentido material de Asamblea Legislativa propia, aun cuando formalmente el Congreso de la Unión había funcionado como órgano legislativo local al legislar exclusivamente para el Distrito Federal. Había carecido también de gobernador electo popularmente y el Presidente de la República había ejercido la función de ser ejecutivo local para el Distrito Federal...".⁶

Hay que dejar muy en claro que el Distrito Federal no es simple y sencillamente el lugar donde residen los Poderes de la Federación, puesto que, de conformidad con el artículo 43 constitucional, es una entidad que forma parte integrante de ella.

Por su parte, los Maestros Sergio Elías Gutiérrez Salazar y Felipe Solís Acero señalan que: "...el Distrito Federal es un territorio que surge para hacer viable la residencia de un poder general que existe en relación con otros poderes locales, los cuales –sin embargo- carecen de jurisdicción respecto de aquel territorio... Distrito Federal es un concepto jurídico que define el área donde se asientan los Poderes de la Unión de estados libres y soberanos, a fin de que dichos poderes tengan una jurisdicción libre de las presiones inmediatas de los estados federales"⁷.

⁶ SERRANO SALAZAR, Oziel. *La reforma política del Distrito Federal*. México, Edit. Centro de Asesoría Multidisciplinaria. S.C.-Plaza y Valdés, S.A., 2001. p. 91.

⁷ GUTIÉRREZ SALAZAR, Sergio Elías y SOLÍS ACERO, Felipe. *Gobierno y Administración del Distrito Federal*. México, Edit. Instituto Nacional de Administración Pública, 1985, p. 24.

Por su parte el jurista Ignacio Burgoa Orihuela afirma que: "El Distrito Federal es una Entidad Federativa con personalidad jurídico-política propia y que integra, en unión de los Estados, a la República Mexicana, según lo declara el artículo 40 constitucional"⁶. Ahora bien, es necesario tener presente que como entidad, el Distrito Federal tiene un territorio delimitado por la legislación orgánica respectiva, una población, un orden jurídico y un conjunto de órganos de autoridades que desempeñan, dentro de él, las funciones legislativa, ejecutiva y judicial.

Cabe también precisar que a pesar de que Maestros como Ignacio Burgoa Orihuela consideran que el Distrito Federal es una Entidad Federativa no comparte la misma naturaleza de las demás partes de la Federación, ya que entre el Distrito Federal y un Estado de la República existen grandes diferencias, tales como las que se enumeran a continuación:

- a) El Distrito Federal no es una entidad autónoma en lo concerniente a su régimen interior en virtud de que no cuenta con Constitución Política Local, en vez de esta, cuenta con un Estatuto de Gobierno.

Es necesario indicar que la característica esencial de una Entidad Federativa es que goza de una autonomía, y la columna vertebral de ésta se encuentra en que las Entidades Federativas: I. Poseen la facultad de crear su propia Constitución, la cual es la base y fundamento de toda la legislación local, y II. Reforman su Constitución siguiendo los procedimientos que ella misma señala.

Por otra parte, en México, anteriormente, un estatuto relevante era el que se consignaba en la fracción VI del artículo 73 constitucional (hoy derogado), en el que se facultaba al Congreso de la Unión a "expedir el Estatuto de Gobierno del

⁶ BURGOA ORIHUELA, Ignacio. *Diccionario de Derecho Constitucional, Garantías y Amparo*, 7ª ed., México, Edit. Porrúa, 2003, p. 125.

Distrito Federal y legislar en lo relativo al Distrito Federal, salvo en las materias expresamente conferidas a la Asamblea de Representantes". En el Estatuto en cita se establece en su artículo 1º vigente que: "Las disposiciones contenidas en el presente Estatuto son de orden público y de interés general y son la norma de la organización y funcionamiento del gobierno del Distrito Federal, de conformidad con lo dispuesto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos."

En el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal se consigna en su artículo 7º segundo párrafo que "la distribución de atribuciones entre los Poderes Federales y los órganos de Gobierno del Distrito Federal está determinada además de lo que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos por lo que establece este Estatuto", con lo cual queda claramente establecido el alto rango que le corresponde a este ordenamiento, después de la Constitución General de la República en lo que atañe al Distrito Federal.

Así entonces, es válido señalar que el contenido de la fracción VI del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, fue agregado al artículo 122 al que se le agregó el contenido de la reforma política del Distrito Federal. El día 26 de julio de 1994, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal y cuyo acto legislativo se formula en cumplimiento del artículo 122 constitucional citado.

- b)** A diferencia de los Estados, el Distrito Federal no contempla la figura del gobernador sino la de un Jefe de Gobierno, ni tampoco se delimita en Ayuntamientos, sino en Delegaciones.
- c)** La Asamblea Legislativa del Distrito Federal carece de facultades para intervenir en el procedimiento de reformas a la Constitución General de la República.

Resulta menester mencionar que la ausencia de autonomía del Distrito Federal lo convierte en una entidad *sui generis*, es decir, en cuasiestado o un

semiestado, por no disponer de constitución propia, como si la tienen las demás entidades que conforman la Federación. Por consiguiente, la naturaleza jurídica del Distrito Federal debe redimensionarse, determinándose no sólo por su carácter de asiento de los poderes federales, sino por el reconocimiento de su calidad de Entidad Federativa y, de un gobierno local con todas las características de éstos, es decir, como un conjunto de órganos e instituciones de gobierno y un sinnúmero de relacionarse entre éstos y los ciudadanos.

El reconocimiento de la naturaleza jurídica del Distrito Federal, en tanto Entidad Federativa, se consagra en el artículo 2º del Estatuto del Gobierno del Distrito Federal, que a la letra indica lo siguiente:

"La Ciudad de México es el Distrito Federal, sede de los Poderes de la Unión y capital de los Estados Unidos Mexicanos. El Distrito Federal es una Entidad Federativa con personalidad jurídica y patrimonio propio...".

En consecuencia, todo intento de reforma para el Distrito Federal debe partir de la comprensión de sus dos dimensiones, es decir como sede de los poderes federales y como entidad integrante de una federación. En este sentido, la reforma política del Distrito Federal de 1996, se planteó en esta última perspectiva, en lo que lo importante fue la organización democrática de su gobierno para garantizar los derechos ciudadanos plenos a sus habitantes, promover la representatividad de sus autoridades y mejorar la capacidad de gobierno y administración de la ciudad capital.

1.2. Marco constitucional del Distrito Federal.

En palabras del jurista Miguei Acosta Romero "...el régimen jurídico del Distrito Federal está constituido principalmente por las Bases Constitucionales contenidas en el artículo 122, el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal y el

conjunto de leyes de toda índole aplicables en esa entidad y que se han promulgado por el Congreso de la Unión y la Asamblea Legislativa a partir de las reformas de 1993⁹⁹. Una vez establecido lo anterior, a continuación se mencionará la estructura y las facultades que tienen los Poderes Federales y Locales con respecto al Distrito Federal, tal como son:

1.2.1. Distribución de competencias entre los Poderes de la Unión y las Autoridades Locales del Distrito Federal.

Primeramente, debemos señalar que la Administración Pública del Distrito Federal surge como tal a partir de la reforma al artículo 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 22 de agosto de 1996. Con esta reforma constitucional, la Ciudad de México, que es el Distrito Federal mexicano se inicia en el camino de ser gobernada por una dualidad de poderes. En efecto, su gobierno está a cargo de los poderes federales y de los órganos locales: el Legislativo, Ejecutivo y Judicial, como lo señalan los párrafos primero y segundo del artículo 122 constitucional, que establecen:

Artículo 122.- "Definida por el artículo 44 de este ordenamiento la naturaleza jurídica del Distrito Federal, su gobierno está a cargo de los Poderes Federales y de los órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial de carácter local, en los términos de este artículo.

Son autoridades locales del Distrito Federal, la Asamblea Legislativa, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal y el Tribunal Superior de Justicia."

A su vez, el párrafo sexto del artículo 122 señala la distribución de competencias entre los Poderes de la Unión y de las autoridades locales del

⁹⁹ ACOSTA ROMERO, Miguel. *Compendio de Derecho Administrativo, Parte General*, Mexico, 4ª ed., Edit. Porrúa, S.A., 2003, pp. 345 y 346.

Distrito Federal. Las facultades del Congreso de la Unión están establecidas en las cinco fracciones de que consta el inciso A) del artículo 122 constitucional, en donde se señala lo siguiente:

- I. Legislar en lo relativo al Distrito Federal, con excepción de las materias expresamente conferidas a la Asamblea Legislativa;
- II. Expedir el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal;
- III. Legislar en materia de deuda pública del Distrito Federal;
- IV. Dictar las disposiciones generales que aseguren el debido, oportuno y eficaz funcionamiento de los Poderes de la Unión, y
- V. Las demás atribuciones que le señala esta Constitución”.

Las facultades del Presidente de la República están contempladas en las cinco fracciones del inciso B) del artículo 122 de la Norma Suprema, el cual será reseñado más ampliamente en el inciso siguiente.

Obviamente, "...la participación del Poder Judicial de la Federación en el Distrito Federal será de acuerdo a la competencia y facultades que la Constitución le otorga y a lo previsto por la Ley de Amparo"¹⁰.

Así entonces, de acuerdo con el primer párrafo del artículo 122 constitucional, el Gobierno del Distrito Federal se encuentra a cargo de los poderes federales y de los órganos Legislativo, Ejecutivo y Judicial de la propia entidad, es decir, la Asamblea Legislativa, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal y el Tribunal Superior de Justicia. En consecuencia, conforme con el texto contenido en el precepto constitucional en comento, resulta que formalmente existen seis órganos de gobierno con potestad para ejercer atribuciones en el Distrito Federal, radicándose los tres órganos a los que se refiere el principio de división de poderes, consagrado en el artículo 49 de la Ley Suprema.

¹⁰ GALINDO CAMACHO, Miguel. *Derecho Administrativo*, T. I, México, 4ª ed., Edit. Porrúa, S.A., 2003, p. 78.

1.2.2. Facultades del Poder Ejecutivo Federal y el Jefe del Gobierno del Distrito Federal.

El apartado B del numeral 122 constitucional establece que las facultades del Poder Ejecutivo Federal en el Distrito Federal son:

I. Iniciar leyes ante el Congreso de la Unión en las materias que se refieran al Distrito Federal.

II. En caso de remoción del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, decisión que tiene a su cargo la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, y en sus recesos la Comisión Permanente, corresponde al Presidente de la República proponer ante el Senado a la persona que deba sustituir al titular del Gobierno del Distrito Federal.

III. Enviar anualmente al Congreso de la Unión la propuesta de los montos de endeudamiento necesarios para el financiamiento del presupuesto de egresos del Distrito Federal, en la inteligencia de que corresponde al Jefe de Gobierno de esa Entidad Federativa formular y someter a la consideración del presidente el proyecto correspondiente:

IV. Proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de las leyes que expida el Congreso de la Unión respecto del Distrito Federal. Es decir, la obligación presidencial consiste en disponer lo necesario, a través de reglamentos, acuerdos y ordenes para que las leyes emanadas del Congreso de la Unión y dirigidas al Distrito Federal, tengan puntual aplicación”.

Es pertinente aclarar que la Base Segunda, fracción II, inciso a) asigna al Jefe de Gobierno del Distrito Federal la misma atribución, pero esto no significa que la norma constitucional provoque un conflicto de facultades. Lo cierto es que ambas atribuciones las deben realizar el Presidente de la República y el Jefe de

Gobierno del Distrito Federal, dentro de las respectivas competencias que las leyes les definen.

En este orden de ideas, las facultades que tiene actualmente el Jefe de Gobierno del Distrito Federal se encuentran las siguientes:

- a)** Cumplir y ejecutar las leyes relativas al Distrito Federal que expida el Congreso de la Unión en la esfera de competencia del órgano ejecutivo a su cargo o de sus dependencias.
- b)** Promulgar, publicar y ejecutar las leyes que expida la Asamblea Legislativa, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia mediante la expedición de reglamentos, decretos y acuerdos. Asimismo, podrá hacer observaciones a las leyes que la Asamblea Legislativa le envíe para su promulgación, en un plazo no mayor de diez días hábiles. Si el proyecto observado fuese confirmado por mayoría calificada de dos tercios de los diputados presentes, deberá ser promulgado por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal.
- c)** Presentar iniciativas de leyes o decretos ante la Asamblea Legislativa.
- d)** Nombrar y remover libremente a los servidores públicos dependientes del órgano ejecutivo local, cuya designación o destitución no estén previstas de manera distinta por la Constitución o las leyes correspondientes; y
- e)** Ejercer las funciones de dirección de los servicios de seguridad pública de conformidad con el Estatuto de Gobierno”.

1.2.3. Facultades del Congreso de la Unión y la Asamblea Legislativa en el Distrito Federal.

El Apartado A del artículo 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señala que al Congreso de la Unión le corresponde:

“I. Legislar en lo relativo al Distrito Federal, con excepción de las materias expresamente conferidas a la Asamblea Legislativa.

II. Expedir el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, el cual es ...el documento que contiene las normas básicas de acuerdo con las cuales se organiza la existencia interna de la capital federal”.

Sobre el particular resulta necesario hacer hincapié en que el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal equivale a los ordenamientos que conocemos como Constituciones Políticas de los Estados, en consecuencia, la Asamblea Legislativa difiere de los Congresos Estatales, en la circunstancia de que éstos tienen la facultad constitucional, es decir, pueden reformar sus constituciones, e inclusive, expedir otras, en tanto que el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal solamente puede ser expedido y modificado por el Congreso de la Unión¹¹.

III. Legislar en materia de deuda externa.

Esta es otra facultad que implica una diferencia más entre la Asamblea Legislativa del Distrito Federal y los Congresos de los Estados, ya que aquella no puede legislar sobre su deuda pública, en tanto que estos sí tienen esa atribución.

IV. Dictar las disposiciones generales que aseguren el debido, oportuno y eficaz funcionamiento de los Poderes de la Unión;

V. Las demás atribuciones que le señale la Constitución Política Federal.

Por otra parte, con las reformas hechas al artículo 73 constitucional el 29 de julio de 1987, la Asamblea se convirtió en el órgano legislativo del Distrito Federal.

¹¹ SÁNCHEZ BRINGAS, *Op. Cit.*, pp. 526 y 527.

Se le asignaron facultades bajo un sistema inverso al establecido para los Estados, toda vez que se parte de atribuciones expresamente concedidas en la Constitución, y a la Federación se le dejan todas aquellas no reservadas al Distrito Federal, mientras que para aquellos todo lo que no esté conferido por la Federación se entiende reservado a ellos. En esta medida, dicho órgano legislativo tiene las facultades que se encuentran señaladas en la fracción V de la Base Primera del artículo 122 de la Ley Suprema de la Nación. A diferencia de lo que acontece con el Congreso de la Unión que puede desarrollar facultades materialmente legislativas, administrativas y jurisdiccionales, la Asamblea Legislativa sólo dispone de las dos primeras porque no conoce de juicios políticos.

Así entonces, tenemos que la Asamblea Legislativa del Distrito Federal en mención tiene a su cargo las siguientes facultades:

1. **Facultades administrativas.** Estas atribuciones se desarrollan a través de decretos y comprenden tres materias: financiera, de iniciativa y de nombramientos.

a) **Atribuciones de carácter financiero.** De acuerdo con el artículo 122, Base Primera, fracción V, inciso b, la Asamblea debe examinar, discutir y aprobar anualmente el presupuesto de egresos del Distrito Federal, analizando previamente las contribuciones que debe establecerse. Una vez que la Asamblea aprueba su proyecto de presupuesto, lo envía al Jefe de Gobierno del Distrito Federal para que se incorpore al proyecto de presupuesto de egresos del Distrito Federal.

La Asamblea Legislativa también tiene la facultad de revisar la cuenta pública del año anterior. En esta revisión debe comprobar si los programas contenidos en el presupuesto se cumplieron conforme a las autorizaciones; de encontrar desviaciones, la Asamblea deberá disponer lo necesario para definir las responsabilidades de los servidores públicos involucrados. La cuenta pública del año anterior debe ser enviada a la Asamblea por el Jefe de Gobierno del Distrito

Federal durante los diez primeros días del mes de junio de cada año, plazo que también rige la presentación de los proyectos de ley de ingresos y de presupuesto de egresos y que puede ser ampliado si el Jefe de Gobierno del Distrito Federal lo justifica en su solicitud.

Del estudio realizado al artículo 122 constitucional se puede determinar que claramente establece las siguientes medidas a favor del Distrito Federal: 1) las leyes no pueden limitar la facultad del Distrito Federal para establecer sobre la propiedad inmobiliaria, su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora. Tampoco las que se refieran al cambio del valor de los inmuebles, incluyendo tasas adicionales ni sobre los servicios públicos a su cargo. 2) Se prohíben exenciones, subsidios o regímenes fiscales especiales a favor de personas físicas o morales o de instituciones oficiales o privadas. 3) Finalmente, sólo se permite que los bienes del dominio público de la Federación y del Distrito Federal pueden estar exentos de las contribuciones.

El artículo en cita hace aplicables al Distrito Federal las prohibiciones a los Estados previstas en los artículos 117 y 118 constitucionales; por ello, el Distrito Federal está impedido para celebrar alianzas con algún Estado o con potencias extranjeras; acuñar moneda, emitir papel moneda, estampilla y papel sellado; gravar el tránsito de personas o cosas; prohibir ni gravar la entrada y salida al territorio al territorio del Distrito Federal de mercancía nacional o extranjera; gravar la circulación o el consumo de efectos nacionales o extranjeros con impuestos o derechos cuya exención se efectúe por aduanas locales; expedir disposiciones fiscales que importen diferencias de impuesto o requisitos por razón de la procedencia de las mercancías; contraer obligaciones o empréstitos con gobiernos de otras naciones o aquellos que deban pagarse en moneda extranjera o fuera del territorio nacional; gravar la producción, el accpio o la venta de tabaco en rama, en forma distinta o con cuotas mayores que las autorizadas por el Congreso de la Unión.

A menos que lo autorice el Congreso de la Unión, el Distrito Federal tampoco puede establecer derechos de tonelaje ni imponer contribuciones sobre comercio exterior; tener tropa permanente ni declarar la guerra a un Estado extranjero.

b) **Facultades de iniciativa.** De acuerdo con el artículo 71 constitucional disponen de la facultad de iniciar el procedimiento para la expedición de las leyes o decretos ante el Congreso de la Unión: el Presidente de la República, los Diputados y Senadores Federales y las legislaturas de los Estados como cuerpos colegiados. La Asamblea Legislativa también tiene esta facultad cuando la materia de los proyectos de leyes o decretos se relacionen directamente con el Distrito Federal, de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 122, Base Primera, fracción V, inciso ñ), también puede iniciar el procedimiento reformativo de la Constitución previsto en el artículo 135, siempre que el proyecto se refiera al Distrito Federal.

c) **Facultades de nombramiento.** En materia de nombramiento de servidores públicos, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, dispone de las siguientes atribuciones:

I. Le corresponde nombrar a quien deba sustituir al Jefe de Gobierno del Distrito Federal con motivo de la falta de ese funcionario, por ejemplo, por renuncia o por fallecimiento, ya que en el caso de que fuese removido por el Senado de la República, será este cuerpo legislativo quien haga el nombramiento del sustituto.

II. Nombrar a los magistrados del Tribunal Superior del Distrito Federal, a propuesta del Jefe de Gobierno de la Entidad Federativa.

III. Nombrar a dos de los siete miembros del Consejo de la Judicatura del Distrito Federal, según lo dispone el artículo 122, Base Cuarta.

d) **Facultades legislativas.** Conforme a lo dispuesto por la fracción V de la Base Primera del artículo 122 constitucional, la Asamblea del Distrito Federal, dispone de las siguientes atribuciones materialmente legislativas:

I. **De organización.** Esta facultada para expedir su Ley Orgánica que será enviada al Jefe del Gobierno del Distrito Federal para efectos de que sea publicada, sin que requiera de promulgación alguna.

También tiene la atribución de expedir las disposiciones legales para organizar la Hacienda Pública y su Contaduría Mayor, y para legislar en materia de administración pública local, regulando su régimen interno y de procedimientos administrativos. Asimismo, tiene la atribución de expedir las leyes orgánicas de los Tribunales del Fuero Común y de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

II. **De materia tributaria.** Tiene la facultad de expedir la Ley de Ingresos del Distrito Federal, aprobando las atribuciones necesarias para cubrir el presupuesto. En esta materia la Asamblea no puede incorporar montos de endeudamiento superiores a los autorizados previamente por el Congreso de la Unión, en la inteligencia de que la iniciativa de la Ley de Ingresos debe ser presentada ante la Asamblea Legislativa por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal a más tardar el 30 de noviembre de cada año, con excepción de aquel en que sea electo ese servidor público, caso en que la fecha límite será el 20 de diciembre. Asimismo, debe legislar en materia de presupuesto, de contabilidad y del gasto público del Distrito Federal.

III. **De materia electoral.** Le corresponde a la Asamblea expedir las leyes que rijan las elecciones locales en el Distrito Federal, de acuerdo con lo que dispone el Estatuto de Gobierno y respetando los principios establecidos en los incisos b al i de la fracción IV del artículo 116 constitucional, que se refieren a las garantías de legalidad, imparcialidad, objetividad, certeza e independencia de las

autoridades electorales y las relativas a los sistemas y medios de impugnación y de apoyos a los partidos políticos. La Constitución General de la República impone la obligación a la Asamblea Legislativa que en las leyes correspondientes determine que en el Distrito Federal sólo pueden participar los partidos políticos con registro nacional, o sea, no se permite la creación de partidos políticos locales en esa Entidad Federativa.

IV. De desarrollo y fomento económico. También tiene la atribución de expedir leyes en materia de planeación para el desarrollo urbano, uso del suelo, preservación del medio ambiente, protección ecológica, vivienda, construcciones, vías públicas, tránsito estacionamiento, adquisiciones, obra pública, explotación y uso de los bienes del patrimonio del Distrito Federal, fomento económico, protección al empleo, desarrollo agropecuario, establecimientos mercantiles, protección de animales, espectáculos públicos, fomento cultural, cívico, deportivo y también en materia educativa.

V. De justicia. La Asamblea puede legislar en materia civil y penal, regular el organismo protector de los derechos humanos; la participación ciudadana; la defensoría de oficio; el notariado y el Registro Público de la Propiedad y del Comercio; nombrar la protección civil; la justicia cívica sobre faltas de policía y buen gobierno; los servicios de seguridad prestados por empresas privadas; y la prevención y la readaptación social.

VI. De previsión social. El órgano legislativo del Distrito Federal, también tiene la obligación de expedir leyes relativas a la salud pública, a la asistencia social y a la previsión comunitaria, con el objetivo de impulsar la equidad con la convivencia de la Ciudad de México, y la justicia social.

VII. De servicios públicos. Otras facultades legislativas de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, consisten en expedir las normas que regulen la prestación y la concesión de los servicios públicos; servicios de transporte urbano.

de limpia, turismo, servicios de alojamiento, mercados, rastros, abasto y también en materia de cementerios.

VIII. En el ámbito de la **administración de la justicia**, corresponde a la propia Asamblea Legislativa expedir la Ley Orgánica de los Tribunales encargados de la función judicial del fuero común en el Distrito Federal, que incluye lo relativo a la responsabilidad de los servidores de dichos órganos. En el mismo tenor del ámbito de la administración de justicia, también le corresponde expedir la Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo para el Distrito Federal, que como resulta elemental se dirige a la resolución de los conflictos entre los particulares y la administración pública del Distrito Federal, lo cual resulta de gran importancia dada la gran variedad y cantidad de servicios públicos del Distrito Federal.

IX. **De iniciativa.** El inciso ñ de la Base Primera del artículo 122 constitucional, faculta a la Asamblea Legislativa a formular iniciativas de leyes o decretos en materia relativas al Distrito Federal, ante el Congreso de la Unión, inclusive, de iniciar reformas constitucionales, siempre que se refieran a esa Entidad Federativa.

1.2.4. El Poder Judicial en el Distrito Federal.

A este respecto, tenemos que la Constitución Política Federal otorga al Poder Judicial de la Federación las siguientes atribuciones relacionadas con el Distrito Federal:

a) A través del Tribunal Electoral, de conformidad con el artículo 99, fracción IV, deberá resolver las impugnaciones de los actos o resoluciones definitivos de las autoridades competentes para organizar y calificar los comicios o resolver las controversias que surjan durante los procedimientos electorales, siempre que resulten determinantes para el resultado final de las elecciones

b) Según lo dispuesto por el artículo 105 fracción I, el Poder en mención debe resolver las controversias constitucionales en las que el Distrito Federal sea parte, frente a la Federación, un Estado, o algún Municipio.

c) Debe conocer y resolver las acciones de inconstitucionales donde, en términos del artículo 105 fracción II, se vea involucrado el Distrito Federal respecto de la impugnación de normas de carácter general.

Cabe señalar que por lo que respecta a la función judicial. "...desde el 23 de noviembre de 1855 ésta es realizada por un órgano eminentemente local, ya que en esa fecha, bajo el interinato del presidente Juan N. Álvarez se expidió la Ley sobre la Administración de Justicia y Orgánica de la Nación, del Distrito y Territorios, conocida como 'Ley Juárez', porque la paternidad de dicho ordenamiento se le atribuye a Benito Juárez, que en esa época era Ministro de Justicia, conforme a la cual se creó el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal y Territorios Federales, para que se encargará de la impartición de justicia en materia del fuero común de la Ciudad de México, estableciendo así un Poder Judicial exclusivamente local del Distrito Federal"¹².

Así entonces, fuera de este órgano local, el Congreso de la Unión y el Ejecutivo Federal realizan funciones legislativa y administrativa, propias del Distrito Federal, pues desde su creación, en 1824, las bases de organización se han localizado dentro de las facultades del Congreso de la República.

El Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal y el Consejo de la judicatura, con los demás órganos que establezca el Estatuto de Gobierno, ejercerán la función judicial del fuero común en el Distrito Federal.

¹² DELGADILLO GUTIERREZ, Luis Humberto y LUCERO ESPINOSA, Manuel. *Compendio de Derecho Administrativo, Primer Curso*, México, 6ª Ed., Edit. Porrúa, S. A., 2003, p. 178.

Además de los anteriores órganos el Distrito Federal cuenta con un Tribunal de lo Contencioso Administrativo y una Junta Local de Conciliación y Arbitraje, dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, y que tienen a su cargo el ejercicio de la función jurisdiccional en materia administrativa, el primero de ellos, y laboral, el segundo.

Asimismo, se encomienda al Ministerio Público en el Distrito Federal al Procurador General de Justicia.

1.3. Principios de la Administración Pública del Distrito Federal.

Los principios de la Administración Pública del Distrito Federal se encuentran contenidos en el primer párrafo de la fracción III del artículo 109 constitucional, que a la letra establece:

"Artículo 109.

I. ...

II. ...

III. Se aplicarán sanciones administrativas a los servidores públicos por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones ...".

Así entonces, toda persona que preste sus servicios dentro de la Administración Pública debe tener presente la realización de tales principios, que a continuación explicaremos brevemente en qué consisten cada uno de ellos:

a) **Legalidad.** Se refiere a que el servidor público debe constreñir su actuación al exacto cumplimiento del sistema de normas que constituyen el derecho positivo del país. El principal deber de los trabajadores del Estado es el de

obediencia y el de cumplir fielmente con los mandatos legales relativos a la prestación de sus servicios, en cumplimiento de las funciones del cargo para el que ha sido designado, en esa virtud este deber está íntimamente vinculado, por ejemplo con las obligaciones generales de los servidores públicos que cita el artículo 44 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

b) **Honradez.** Significa que el servidor público desempeñará sus labores con rectitud de ánimo e integridad en el obrar.

c) **Lealtad.** Este comienza por el respeto al orden constitucional y a las leyes emanadas del mismo, para lo cual se requiere de todos los servidores públicos fidelidad, honestidad y sinceridad para con los intereses de la patria, y sobre todo con el predominio de la soberanía nacional, para preservar la supremacía de nuestro gobierno en lo interno, y la independencia en lo externo, pero también incluye el respeto a las instituciones democráticas, a la forma de gobierno, al principio de legalidad y de seguridad jurídica de los mexicanos.

d) **Imparcialidad.** Se verá reflejada por la falta de designio anticipado o de prevención en favor o en contra de alguien o algo, lo que le permitirá juzgar o proceder con rectitud.

e) **Eficiencia.** Se trata de una obligación fundamental de los servidores públicos, lo cual implica atender sus cometidos personalmente en el horario fijado, con asistencia regular y con las demás condiciones que el servicio lo requiere; esto es, de que las labores de trabajo deben desempeñarse con la intensidad necesaria.

Este deber implica las siguientes consecuencias: I. Responsabilidad en las tareas que se le encomiendan al funcionario o empleado, lo cual significa que deben cumplirse fielmente con las disposiciones técnicas y administrativas que los rigen; II. Continuidad, es decir, los servidores públicos tan pronto como asuman una función pública deben su tiempo al Estado, durante los horarios oficiales; III. La

exclusividad, quiere decir que la función pública debe desempeñarse con entrega total y con un pleno interés de servir a la comunidad, evitar crear intereses personales o de grupo o favorecer negocios particulares; asimismo, se debe evitar la acumulación de empleos por una misma persona en dos o más dependencias o entidades públicas, porque ello resultaría contraproducente.

1.4. La Administración Pública del Distrito Federal de conformidad con el Estatuto General del Gobierno del Distrito Federal y la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal.

1.4.1. La Administración Pública Centralizada y Descentralizada.

El ejercicio de la función administrativa que el Estado realiza para la consecución de sus fines, requiere la organización de los elementos humanos y materiales, a fin de lograr su mejor utilización. De esta manera, las actividades y los medios se ordenan de acuerdo con diferentes criterios de eficiencia para dar lugar a la organización, que según el Maestro Manuel María Diez "...significa una ordenación de los elementos necesarios para perseguir determinados objetivos o fines y para asegurar una adecuada integración y coordinación de las actividades sobre la base de la división del trabajo"¹³.

Asimismo, el Estado tiene su propia organización, que conforme al artículo 40 constitucional está estructurada por tres poderes. De ellos, el Poder Ejecutivo tiene su propia estructura, con características particulares, de acuerdo con las necesidades que le plantea su funcionamiento.

Esta organización está integrada por una serie de elementos que interactúan en un complejo sistema de atribuciones y competencias para delimitar el campo de acción por materia, grado, territorio y cuantía, a fin de que la acción de sus componentes no interfiera entre sí; con una distribución de las responsabilidades

¹³ DIEZ, Manuel María. *Manual de Derecho Administrativo*, Tomo I. Buenos Aires, Argentina, Edit. Plus Ultra, 1983, p. 119.

de su actuación, ante la propia organización y frente a terceros que pueden verse afectados por la acción de éstos; con una autoridad correlativa a la responsabilidad, que le permite llevar a cabo sus actividades, de acuerdo con la habilidad y preparación de las personas que tienen a su cargo esta actividad.

El funcionamiento de esta organización hace necesaria la utilización de diferentes formas de estructuración de acuerdo con las necesidades y fines que se proponga la Administración. Estas formas de organizar se determinan con base en consideraciones políticas y técnicas, en razón de la independencia de los órganos y la especialidad de la materia que deban conocer.

Tradicionalmente la doctrina del Derecho Administrativo parte de tres formas de organización administrativa: la centralización, la desconcentración y la descentralización.

Las dos primeras han dado lugar a considerar la administración directa del Estado, integrada por órganos jerárquicamente ordenados, y la tercera ha sido considerada una forma de administración indirecta, compuesta por personas públicas diferentes del Estado, pero con carácter estatal.

En cuanto a la desconcentración, algunos tratadistas no la consideran una forma de organización administrativa, sino como una técnica de transferencia de competencias, ya que la misma puede darse en cualquiera de los sistemas de organización administrativa: centralizada o descentralizada, aunque para efectos didácticos la estudiaremos como otra forma de organización administrativa.

a) **Centralización.** Para el maestro Miguel Acosta Romero, "...la centralización es la forma de organización administrativa en la cual, las unidades, órganos de la administración pública, se ordenan y acomodan articulándose bajo

un orden jerárquico, a partir del Presidente de la República, con el objeto de unificar las decisiones, el mando, la acción y la ejecución"¹⁴.

Por su parte el maestro Gabino Fraga considera que existe el régimen de centralización administrativa cuando los órganos se agrupan colocándose unos respecto de otros en una situación de dependencia tal que entre todos ellos existe un vínculo que partiendo del órgano situado en el más alto grado de ese orden, los vaya ligando hasta el órgano de ínfima categoría, a través de diversos grados en los que existen ciertas facultades.

La centralización administrativa implica la unidad de mando y ésta se da a través de una relación jerárquica que une los órganos administrativos de las diversas categorías y los subordina a la autoridad central del Presidente de la República.

El Maestro Gabino Fraga sostiene que mediante dicha relación de jerarquía se explica cómo se mantiene la unidad del poder administrativo a pesar de la diversidad de los órganos que lo forman, la conservación de esa unidad está garantizada por la concentración del poder de decisión y del de mando.

La mayor parte de la doctrina coincide en considerar que la relación jerárquica implica una serie de poderes como son los siguientes: de decisión, de nombramiento, de mando, de revisión, de vigilancia, disciplina y para resolver conflictos de competencia.

El artículo 90 de la Constitución General de la República establece que la administración pública federal será centralizada o paraestatal conforme a la ley orgánica que expida el Congreso que distribuirá los negocios, del orden administrativo de la federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y

¹⁴ ACOSTA ROMERO, Miguel. *Teoría General del Derecho Administrativo, Primer Curso*. México. 15ª ed. Edit. Porrúa. 2000. p. 69.

Departamentos Administrativos. Asimismo, la propia disposición constitucional precisa que las leyes determinarán las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal, o entre éstas y las Secretarías de Estado o Departamentos Administrativos.

Por su parte, el artículo 80 de la propia Ley Suprema señala que el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión se deposita en un solo individuo que se denominará Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.

Esta disposición significa que la administración pública federal está subordinada al Presidente de la República, quien es la única autoridad facultada para ejercer el Poder Ejecutivo. Cabe señalar que el Presidente de la República es al mismo tiempo Jefe de Gobierno, jefe de Estado y jefe de la administración pública. De esta manera, las dependencias y entidades de la administración pública federal son colaboradores del Presidente de la República y ejercen a su nombre las funciones administrativas que les encomienda la ley.

b) **Descentralización.** Para el Derecho Administrativo “es una forma jurídica en que se organiza la administración pública, mediante la creación de entes públicos por el legislador dotados de personalidad jurídica y patrimonio propios, y responsables de una actividad específica de interés público. A través de esta forma de organización y acción administrativas, que es la descentralización administrativa, se atienden fundamentalmente servicios públicos específicos. Aunque la multiplicación creciente de los fines del Estado, particularmente de orden económico, es forma jurídica que también se utiliza para actividades estatales de otros propósitos públicos”.¹⁵

El Maestro Gabino Fraga la define en los términos siguientes: “Al lado del régimen de centralización existe una forma de organización administrativa: la

¹⁵ NAVAJA NIEGRETE, Alfonso. *Enciclopedia Jurídica Mexicana. Tomo III*, 2ª ed., México, Cást. Porrúa-Universidad Nacional Autónoma de México, 2004, p. 449.

descentralización... que consiste en confiar la realización de algunas actividades administrativas a órganos que guardan con la administración central una relación que no es la de jerarquía" y concluye: "el único carácter que se puede señalar como fundamental del régimen de descentralización es el de que los funcionarios y empleados que lo integran gozan de una autonomía orgánica y no están sujetos a los poderes jerárquicos que hemos estudiado en capítulos anteriores"¹⁶.

Cabe destacar que, el concepto descentralización ha sido confundido con el de desconcentración, por lo que es necesario precisar sus diferencias a partir de la idea de que la descentralización consiste en quitar de un centro, para asignar a otro, las funciones y actividades que se le atribuyen a un ente; en tanto que la desconcentración consiste en quitar la concentración de facultades de un órgano determinado, atribuyendo esas funciones a un órgano de menor jerarquía, pero que pertenece al mismo organismo.

Así entonces, la desconcentración "...es la forma jurídico-administrativa en que la administración centralizada con organismos o dependencias propios, presta servicios o desarrolla acciones en distintas regiones del territorio del país. Su objeto es doble: acercar la prestación de servicios en el lugar o domicilio del usuario, con economía para éste, y descongestionar al poder central"¹⁷.

Entonces encontramos que en lo que hace a la desconcentración y a la descentralización, ambas son formas jurídicas en que se organiza la administración y en las dos el poder central trasmite parte de sus funciones a determinados órganos u organismos. Existe la diferencia esencial en que los órganos de la primera están sujetos al poder jerárquico y los organismos de la segunda están fuera de la relación jerárquica del poder central.

¹⁶ FRAGA, Gabino, *Derecho Administrativo*, 35ª ed., México, Edit. Porrúa, 1997, p. 198.

¹⁷ GUTIÉRREZ ARAGÓN, Raquel y RAMOS VERASTEGUI, Rosa María, *Esquema Fundamental del Derecho Mexicano*, 14ª ed., México, Edit. Porrúa, 2000, p. 126.

Los organismos descentralizados tienen personalidad jurídica y patrimonio propios, los órganos desconcentrados carecen de los dos. No existe diferencia por cuanto a las funciones que pueden desarrollar, pero para el derecho es mejor mecanismo el descentralizado a fin de prestar ciertos servicios públicos o para llevar a cabo empresas productoras de bienes (Petróleos Mexicanos, Comisión Federal de Electricidad, etc.).

De acuerdo con lo anterior, podemos identificar y diferenciar a las tres formas de organización administrativa a nivel federal:

CENTRALIZACIÓN	DESCENTRALIZACIÓN	DESCONCENTRACIÓN
a) Las facultades de decisión y mando se encuentran concentradas en los órganos superiores.	a) Existe transferencia de facultades de decisión y mando a organismos desvinculados de la administración centralizada.	a) Las facultades de decisión y mando son transferidas a órganos inferiores.
b) Su personalidad jurídicas es la misma del Estado.	b) Tiene autonomía plena.	b) Se encuentran vinculadas por el poder jerárquico con el órgano centralizado del que dependen.
c) Sus facultades son dadas por la Constitución Política Federal, ley o reglamento.	c) Tiene personalidad y patrimonio propios.	c) Tienen cierta libertad técnica y administrativa.
d) Es creada por la ley.	d) Es creada por la ley o por decreto.	d) Se crea, por ley, reglamento o por decreto administrativo.
e) Tiene una organización jerarquizada de la Administración Pública, establecida de acuerdo a la Constitución y a la ley reglamentaria.	e) Está sujeta al control de la administración centralizada.	

Una vez aclarado lo anterior, podemos proseguir señalando que el Título Quinto del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal establece las bases para la organización de la administración pública del Distrito Federal y el reparto de atribuciones entre sus órganos. El artículo 87 que corresponde al Título Quinto en cita establece las bases para la administración pública del Distrito Federal y el reparto de atribuciones entre su órganos señalando en su párrafo segundo cuáles son las dependencias que integran la administración pública centralizada.

De acuerdo con dicha ley, los titulares de las Delegaciones del Distrito Federal, en acatamiento a lo dispuesto por el artículo 106 del propio Estatuto, son nombrados y removidos por el Jefe del Distrito Federal y cuyos nombramientos debían ser sometidos a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

El Estatuto de Gobierno del Distrito Federal fue reformado mediante decretos publicados en el Diario Oficial de la Federación los días 3 de junio de 1995, 12 de diciembre del mismo año y 22 de noviembre de 1996.

Mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación publicado el 31 de diciembre de 1994, la fracción XXIII del artículo 73 constitucional quedó de la siguiente manera:

"Para expedir leyes que establezcan las bases de coordinación entre la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, en materia de seguridad pública, así como para la organización y funcionamiento, el ingreso, selección, promoción y reconocimiento de las instituciones de seguridad pública".

El 30 de diciembre de 1994, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el primer acto legislativo formal y material de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, consistente en la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal que sustituyó a la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 1978,

quedando vigentes las disposiciones de ésta y otras como lo señalan los artículos segundo y noveno transitorio de la Ley mencionada.

La Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal citada, siguiendo los lineamientos del artículo 90 constitucional y coincidente con el contenido de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 1976, señala que en el Distrito Federal la administración pública será centralizada, desconcentrada y paraestatal como lo dispone el artículo 2º de la propia ley, en cuanto que el artículo 5º de la misma establece:

“El Jefe del Distrito Federal será el titular de la administración pública del Distrito Federal. A él le corresponde originalmente todas las facultades establecidas en esta ley, pudiendo delegar sus facultades a los servidores públicos subalternos mediante acuerdos que se publicarán en el Diario Oficial de la Federación y en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, excepto aquellas que por disposición legal no sean delegables.

El Jefe del Distrito Federal contará con las unidades de asesoría, de apoyo técnico, jurídico, de coordinación y de planeación del desarrollo que determine, de acuerdo con el presupuesto asignado a la Jefatura”.

A su vez, el artículo 15 de la ley en cita señala las dependencias que forman parte de la administración pública centralizada del Distrito Federal y que son las siguientes:

- I. Secretaría de Gobierno.
- II. Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda.
- III. Secretaría de Desarrollo Económico.
- IV. Secretaría del Medio Ambiente.

- V. Secretaría de Obras y Servicios.
- VI. Secretaría de Educación, Salud y Desarrollo Social.
- VII. Secretaría de Finanzas.
- VIII. Secretaría de Transportes y Vialidad.
- IX. Secretaría de Seguridad Pública.
- X. Oficialía Mayor.
- XI. Contraloría General.

Así entonces, la estructura administrativa de la Administración Pública Centralizada del Distrito Federal está compuesta en razón de la delimitación de sus funciones por materia.

a) El despacho de las materias relativas al gobierno, relaciones con estados y municipios, la coordinación metropolitana, trabajo y previsión social, seguimiento de funciones desconcentradas de las Delegaciones del Distrito Federal, reclusorios y centros de readaptación social, protección civil, regularización de la tenencia de la tierra y acción cívica, corresponde a la Secretaría de Gobierno.

b) La reordenación y desarrollo urbano, así como la promoción inmobiliaria, corresponde a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda.

c) El desarrollo y regularización de las actividades económicas en los sectores agropecuario, industrial, comercial y de servicios, corresponde a la Secretaría de Desarrollo Económico.

d) La formulación, ejecución y evaluación de la política del Distrito Federal, en materia ambiental y de recursos naturales, corresponde a la Secretaría del Medio ambiente.

e) La normatividad de obras públicas y servicios urbanos, la construcción y operación hidráulica, los proyectos y la construcción de las obras del sistema de

transporte colectivo, los proyectos y construcción de obras públicas, así como proponer la política de tarifas y prestar el servicio de agua potable, corresponde a la Secretaría de Obras y Servicios.

f) El despacho de las materias relativas al desarrollo social, alimentación, educación, promoción de la equidad, cultura, recreación, deporte, administración de zoológicos, información social y servicios sociales, comunitarios, corresponde a la Secretaría de Desarrollo Social.

g) La formulación, ejecución, operación y evaluación de las políticas del Distrito Federal, corresponde a la Secretaría de Salud.

h) El desarrollo de las políticas de ingresos y administración tributaria, la programación, presupuestación y evaluación del gasto público del Distrito Federal, así como representar el interés del Distrito Federal en controversias fiscales y en toda clase de procedimientos administrativos ante los tribunales en lo que se controvierta el interés fiscal de la entidad, corresponde a la Secretaría de Finanzas.

i) El desarrollo integral del transporte, control del autotransporte, así como la población y operación de las vialidades, corresponde a la Secretaría de Transporte y Vialidad.

j) El desarrollo y regulación de la actividad económica en el sector turismo en el ámbito del Distrito Federal, corresponde a la Secretaría de Turismo.

k) La administración y desarrollo de personal, servicio público de carrera, la modernización y simplificación administrativa, los recursos materiales, los servicios generales, el patrimonio inmobiliario, y en general, la administración interna del Distrito Federal, corresponde a la Oficialía Mayor.

l) El control y evaluación de la gestión pública de las dependencias, órganos desconcentrados y entidades paraestatales del Distrito Federal, corresponde a la Contraloría General del Distrito Federal.

m) La orientación, asistencia, publicación oficial y coordinación de asuntos jurídicos; la revisión y elaboración de los proyectos de iniciativas de leyes y decretos que presente el Jefe de Gobierno a la Asamblea Legislativa; la revisión y elaboración de los proyectos de reglamentos, decretos, acuerdos y demás instrumentos jurídicos y administrativos que se sometan a consideración del Jefe de Gobierno de los servicios relacionados con el Registro Civil, el Registro Público de la Propiedad y de Comercio, y del Archivo General de Notarías corresponde a la Consejería Jurídica y de Servicios Legales.

La Secretaría de Seguridad y la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal se ubican en el ámbito orgánico del Gobierno del Distrito Federal y se regirán por las leyes específicas correspondientes.

Por otra parte, el organismo público descentralizado también configura, en el Distrito Federal, el tipo de persona de Derecho Público utilizado para llevar a cabo la descentralización por servicio; el artículo 98 del Estatuto de Gobierno de la ley equivalente en el ámbito federal, al establecer: "Los organismos descentralizados serán las entidades con personalidad jurídica y patrimonio propio, creadas por decreto del Jefe de Gobierno del Distrito Federal o por ley de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, cualquiera que sea la estructura legal que adopten".

De conformidad con el numeral 99 del citado Estatuto de Gobierno, los organismos descentralizados tendrán por objeto principal la realización de actividades consideradas como prioritarias por las leyes aplicables, o la prestación de servicios públicos o sociales prioritarios para el funcionamiento de la ciudad y la satisfacción de las necesidades colectivas, y también el auxilio operativo del Distrito Federal. "Entre los organismos descentralizados del Distrito Federal

destacan: Sistema de Transporte Colectivo –Metro-, Servicio de Transportes Eléctricos del Distrito Federal, Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, Caja de Previsión de la Policía Preventiva del Distrito Federal, Caja de Previsión para Trabajadores a Lista de Raya del Distrito Federal, Servicios Metropolitanos, S.A. de C.V., Fideicomiso para promover y Realizar Programas de Vivienda y Desarrollo Social, Corporación Mexicana de Impresión, S.A. de C.V., Fideicomiso de Vivienda y Desarrollo Social Urbano, Fideicomiso del Programa Casa Propia y Fideicomiso de Recuperación Crediticia de la Vivienda Popular.”¹³.

Respecto a la administración pública desconcentrada el artículo 8º de la ley en mención señala las 16 delegaciones a que se refería el artículo 14 de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, que fue abrogada por la que se comenta, con la salvedad a que se refiere el artículo segundo transitorio de la misma.

Las Delegaciones a que se refiere el artículo citado son las siguientes: Álvaro Obregón; Azcapotzalco; Benito Juárez, Coyoacán; Cuajimalpa de Morelos, Cuauhtémoc; Gustavo A. Madero; Iztacalco; Iztapalapa; Magdalena Contreras, Miguel Hidalgo; Milpa Alta; Venustiano Carranza y Xochimilco.

Aparte de las Delegaciones Políticas citadas anteriormente, también son órganos desconcentrados:

- Instituto de Vivienda de la Ciudad de México.
- Servicio Público de Localización Telefónica.
- Comisión de Recursos Naturales.
- Junta de Asistencia Privada.
- Planta de Asfalto del Distrito Federal.
- Sistema de Aguas del Distrito Federal.

¹³ FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge. *Enciclopedia Jurídica Mexicana*. T. VII. México. Edit. Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, S.A., 2002, p. 677.

- Procuraduría Social.
- Instituto Técnico de Formación Policial.

Los artículos 33 al 40, inclusive de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales y a lo relativo a la organización y funcionamiento de los organismos descentralizados están contempladas del artículo 41 al 47 de la ley en comento; en tanto que, de los artículos 48 al 53 de la misma ley, se refieren a las empresas de participación mayoritaria.

De los artículos 54 al 59 de la ley multicitada, se refieren a los fideicomisos y de los artículos 60 al 67 de la normatividad referida trata lo relativo a la operación y control de las entidades paraestatales mencionadas.

De igual manera, con base en el artículo 87 de su Estatuto, el gobierno del Distrito Federal también utiliza la figura del órgano desconcentrado dentro de la estructura de su administración centralizada. En el artículo 91 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal se dispone: "Para la eficaz atención y eficiente despacho de los asuntos de su competencia, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal podrá constituir órganos desconcentrados que estarán jerárquicamente subordinados al propio de Jefe de Gobierno, o bien, a la dependencia que éste determine. Los titulares de esos órganos serán nombrados y removidos libremente por el Jefe de Gobierno". Entre los órganos desconcentrados del gobierno del Distrito Federal podemos citar, además de las delegaciones, la Comisión de Vialidad y Transporte Urbano y el Servicio Público de Localización Telefónica.

1.4.2. Los Órganos Políticos Administrativos del Distrito Federal.

La Base Tercera del artículo 122 constitucional contempla la existencia de entidades desconcentradas y descentralizados, dentro de las que se encuentran los órganos político-administrativos establecidos en cada una de las demarcaciones territoriales en que se divide el Distrito Federal. Asimismo,

determina que el Estatuto define los criterios para efectuar la división territorial del Distrito Federal, la competencia de los órganos político-administrativos correspondientes, la forma de integrarlos, su funcionamiento, así como las relaciones de dichos órganos con el Jefe de Gobierno del Distrito Federal. Los titulares de los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales son electos en forma universal, libre, secreta y directa, según lo determine la ley.

Estas disposiciones son consecuencia de la reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación en 1996, y señalan una clara tendencia a lograr que en cada demarcación territorial del Distrito Federal, se integren figuras jurídicas muy semejantes a los ayuntamientos que fueron suprimidos con motivo de las reformas constitucionales de 1928, pero que ahora la realidad política de la Ciudad de México los está rescatando.

1.5. La Secretaría de Finanzas del Distrito Federal.

La Secretaría de Finanzas del Distrito Federal tiene como principal finalidad la de "...coadyuvar a un desarrollo significativo y sustentable de la Ciudad de México mediante un sistema tributario eficaz y equitativo, así como a través de la transparencia en el ejercicio del gasto"¹⁹. A la Secretaría de Finanzas le corresponde el despacho de las siguientes materias:

- El desarrollo de las políticas de ingresos y administración tributaria.
- La programación, presupuestación y evaluación del gasto público del Distrito Federal.
- Así como representar el interés del Distrito Federal en controversias fiscales y en toda clase de procedimientos administrativos ante los tribunales en los que se controvierta el interés fiscal de la Entidad

¹⁹ Información recopilada de Internet en la Dirección <http://www.finanzas.df.gob.mx>, en el Portal Google México, el día lunes 5 de julio de 2004.

Ahora bien, para ampliar nuestro conocimiento sobre las funciones que tiene la Secretaría en cuestión, resulta necesario enunciar textualmente el artículo 30 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, el cual establece en sus veintiún fracciones las facultades que tiene este órgano administrativo, y que son las siguientes:

Artículo 30. "A la Secretaría de Finanzas corresponde el despacho de las materias relativas al desarrollo de las políticas de ingresos y administración tributaria, la programación, presupuestación y evaluación del gasto público del Distrito Federal, así como representar el interés del Distrito Federal en controversias fiscales y en toda clase de procedimientos administrativos ante los tribunales en los que se controvierta el interés fiscal de la Entidad.

Específicamente cuenta con las siguientes atribuciones:

- I. Elaborar el Programa Operativo de la Administración Pública del Distrito Federal, para al ejecución del Programa General de Desarrollo del Distrito Federal;
- II. Elaborar el presupuesto de ingresos de la Entidad que servirá de base para la formulación de la iniciativa de Ley de Ingresos del Distrito Federal;
- III. Formular y someter a la consideración del Jefe de Gobierno el proyecto de los montos de endeudamiento que deben incluirse en la Ley de Ingresos necesario para el financiamiento del presupuesto;
- IV. Recaudar, cobrar y administrar los impuestos, derechos, contribuciones de mejoras, productos, aprovechamientos y demás ingresos a que tenga derecho el Distrito Federal en los términos de las leyes aplicables;

- V. Ordenar y practicar visitas domiciliarias para corroborar el cumplimiento de las obligaciones establecidas en el Código Financiero y demás disposiciones aplicables;
- VI. Determinar, recaudar y cobrar los ingresos federales coordinados, con base en las leyes, convenios de coordinación y acuerdos que rijan la materia, así como ejercer las facultades de comprobación que las mismas establezcan;
- VII. Imponer las sanciones que correspondan por infracciones a disposiciones fiscales y demás ordenamientos fiscales de carácter local o federal, cuya aplicación esté encomendada al Distrito Federal;
- VIII. Ejercer la facultad económico coactiva, para hacer efectivos los créditos fiscales a favor del Distrito Federal;
- IX. Vigilar y asegurar en general, el cumplimiento de las disposiciones fiscales;
- X. Formular las querellas y denuncias en materia de delitos fiscales y de cualquier otro que represente un quebranto a la hacienda pública del Distrito Federal;
- XI. Representar en toda clase de procedimientos judiciales o administrativos los intereses de la hacienda pública del Distrito Federal, y los que deriven de las funciones operativas inherentes a los acuerdos del Ejecutivo Federal en materia de ingresos federales coordinados;
- XII. Dictar las normas y lineamientos de carácter técnico presupuestal a que deberán sujetarse las dependencias, órganos desconcentrados y entidades, para la formulación de los programas que servirán de base para la elaboración de sus respectivos anteproyectos de presupuesto;
- XIII. Formular el Proyecto de Presupuesto de Egresos y presentarlo a consideración del Jefe de Gobierno, considerando

especialmente los requerimientos de cada una de las delegaciones;

XIV. Controlar el ejercicio del presupuesto de egresos del Distrito Federal y evaluar el resultado de su ejecución;

XV. Formular la cuenta anual de la hacienda pública del Distrito Federal;

XVI. Intervenir en la autorización y evaluación de los programas de inversión en las dependencias y entidades de la Administración Pública del Distrito Federal;

XVII. Emitir opinión sobre los precios y tarifas de los bienes y servicios de la Administración Pública del Distrito Federal;

XVIII. Formular los proyectos de leyes y disposiciones fiscales del Distrito Federal, así como elaborar las iniciativas de Ley de Ingresos y Decreto de Presupuesto de Egresos del Distrito Federal;

XIX. Llevar y mantener actualizados los padrones fiscales;

XX. Expedir las reglas de carácter general en materia de hacienda pública a que se refiere el Código Financiero del Distrito Federal, y

XXI. Las demás que le atribuyan expresamente las leyes y reglamentos”.

Ahora bien, relacionando las atribuciones que tiene la Secretaría de Finanzas del Distrito Federal con el tema de la responsabilidad de los servidores públicos que nos ocupa en este trabajo de investigación, tenemos que la Contraloría Interna de la Secretaría en mención, tiene como finalidad: atender, recibir y resolver las quejas y denuncias que presenten los ciudadanos, con motivo del incumplimiento de los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el servicio que todo servidor público de la Secretaría de Finanzas tiene obligación de cumplir.

Además atiende las quejas y denuncias relacionadas con el desempeño de algún servidor público que atienda en cualquiera de las oficinas de:

a) La Tesorería del Distrito Federal.

b) Las Administraciones Tributarias y Oficinas Auxiliares en el Distrito Federal.

1.5.1. La Procuraduría Fiscal del Distrito Federal.

La Procuraduría Fiscal del Distrito Federal tiene a su cargo "...ejercer las acciones procesales que correspondan, a fin de defender administrativa y judicialmente los intereses de la Hacienda Pública del Distrito Federal, adecuándose en todo momento a las demandas que surgen de la propia dinámica económica y social de la Ciudad de México, enmarcando siempre su actuación en la tendencia orientada a modernizarla y fortalecerla en un marco de justicia y equidad contributiva, como herramienta para que la actividad de recaudación de impuestos se realice de manera eficiente y eficaz"²⁰. Para lograr los fines mencionados con antelación, la Procuraduría Fiscal cuenta con cuatro Subprocuradurías, en las que delega las atribuciones que preceptúa el artículo 36 del Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal, así como representar el interés del Distrito Federal en controversias fiscales y en toda clase de procedimientos administrativos ante los tribunales en los que se controvierta el interés fiscal de la Entidad.

Así entonces, encontramos que corresponde a la Procuraduría Fiscal del Distrito Federal, que es una Unidad Administrativa adscrita a la Secretaría de Finanzas, el representar el interés de la Hacienda Pública Local, en materia de delitos fiscales.

²⁰ Información recopilada de internet en la dirección <http://www.df.mx/leyes/normatividad/finm>, en el Portal Google México, el día lunes 5 de julio de 2004.

De igual forma, es necesario señalar que las atribuciones que podrán encomendarse por el titular de la Procuraduría Fiscal del Distrito Federal son:

a) Representar en toda clase de procedimientos judiciales los intereses de la Hacienda Pública del Distrito Federal en materia de delitos fiscales.

b) Denunciar o querellarse, ante el Ministerio Público competente, de los hechos que puedan constituir delito de los servidores públicos de la Secretaría de Finanzas en el desempeño de sus funciones, allegándose los elementos probatorios del caso y dando la intervención que corresponda a la Contraloría General del Distrito Federal, así como formular querellas o denuncias en materia de delitos fiscales, haciendo la determinación del daño o perjuicio en la propia querrella en que ésta sea necesaria, así como de contribuciones coordinadas; y denunciar o querellarse ante el Ministerio Público competente de otros hechos delictivos en que la Secretaría de Finanzas resulte ofendida o en aquellos en que tenga conocimiento o interés, y cuando proceda, otorgar el perdón legal y pedir al Ministerio Público que solicite el sobreseimiento en los procesos penales.

c) Ejercer en materia de delitos fiscales las atribuciones señaladas a la Secretaría de Finanzas en el Código Financiero del Distrito Federal.

Asimismo, para proceder penalmente por los delitos fiscales, es necesario que previamente la Procuraduría Fiscal del Distrito Federal formule la querrella respectiva; excepto en aquellos en que participen servidores públicos en ejercicio de sus funciones o con motivo de ellas, en cuyo caso cualquiera podrá denunciar los hechos ante el Ministerio Público.

De igual forma, la Procuraduría Fiscal del Distrito Federal formulará las denuncias, aportará todos los elementos de prueba que sean necesarios y coadyuvará con el Ministerio Público, tratándose de las conductas que puedan

implicar la comisión de delitos en contra de la Hacienda Pública del Distrito Federal.

No se formulará querrela si quien hubiera omitido el pago de la contribución y obtenido el beneficio indebido, lo entera espontáneamente con sus recargos antes de que la autoridad fiscal descubra la omisión o el perjuicio o medie requerimiento, orden de visita o cualquier gestión notificada por la misma, tendiente a la comprobación del cumplimiento de la obligación fiscal de que se trate.

Para la integración y formulación de las denuncias y querellas que procedan conforme al Código Financiero del Distrito Federal, así como para la función de coadyuvancia correspondiente, las autoridades administrativas deberán proporcionar a la Procuraduría Fiscal del Distrito Federal los datos y elementos necesarios y suficientes.

Cuando en el ejercicio de sus facultades de comprobación la autoridad fiscal conozca de hechos probablemente delictuosos, lo hará del conocimiento de la Procuraduría Fiscal para la formulación de la querrela respectiva, sin perjuicio de que la propia autoridad fiscal pueda continuar ejerciendo sus facultades de comprobación, con base en las cuales podrán aportarse elementos adicionales.

Cuando los inculcados paguen las contribuciones omitidas y sus accesorios, o se garanticen a satisfacción de la autoridad fiscal, la Procuraduría Fiscal del Distrito Federal, podrá otorgar, hasta antes de dictarse sentencia de segunda instancia, el perdón legal en los delitos fiscales, con excepción de aquellos en que participen servidores públicos en ejercicio de sus funciones o con motivo de ellas.

En los delitos fiscales en que sea necesaria la querrela, la Procuraduría Fiscal del Distrito Federal señalará el daño o perjuicio sufrido por la hacienda pública con base en los datos proporcionados por la autoridad fiscal correspondiente.

Para todos los efectos legales son graves los delitos sancionados con pena de prisión cuyo término medio aritmético exceda de cinco años, en los términos del artículo 268 del Código de Procedimientos Penales vigente del Distrito Federal.

En los casos en que proceda el beneficio de la libertad provisional, la autoridad competente la otorgará, cuando se garantice el daño o perjuicio señalado en la querrela.

En los delitos fiscales, la autoridad judicial no condenará a la reparación del daño; las autoridades administrativas, con arreglo a las leyes fiscales, harán efectivas las contribuciones omitidas, los recargos y las sanciones administrativas correspondientes, sin que ello afecte al procedimiento penal.

Si un funcionario o empleado público en ejercicio de sus funciones o con motivo de ellas, comete o en cualquier forma participa en la comisión de un delito fiscal, la pena aplicable por el delito que resulte se aumentará de tres a cinco años de prisión. En el caso de delito continuado, la pena podrá aumentarse hasta por una mitad más de la que resulte aplicable.

La acción penal en los delitos fiscales prescribirá en tres años contados a partir del día en que la Procuraduría Fiscal del Distrito Federal tenga conocimiento del delito y del delincuente; y si no tiene conocimiento, en cinco años que se computarán a partir de la fecha de la comisión del delito.

Además, se impondrá sanción de dos a nueve años de prisión al servidor público que, en ejercicio de sus funciones, realice dolosamente las siguientes conductas:

- a) Ordene o efectúe el asiento de datos falsos en la contabilidad gubernamental de la dependencia, entidad u órgano desconcentrado, en el que preste sus servicios;
- b) Omita registrar, en los términos de las disposiciones aplicables, las operaciones y registros en la contabilidad gubernamental de la dependencia, entidad u órgano desconcentrado, en el que preste sus servicios o mediante maniobras altere o elimine los registros para ocultar la verdadera naturaleza de las operaciones realizadas, afectando la composición de activos, pasivos, cuentas contingentes, resultados o base de datos fiscales;
- c) Falsifique, altere, simule o, a sabiendas, realice operaciones, actos, contratos u otras actividades que resulten en quebranto al patrimonio del Distrito Federal o de las entidades, y
- d) Ordene o practique visitas domiciliarias, requerimientos de pagos o embargos sin mandamiento escrito de autoridad fiscal competente, así como que intimide con amenazas o engaños al visitado para obtener beneficios personales.

1.5.2. La Subprocuraduría de Asuntos Penales y Juicios sobre Ingresos Coordinados.

De acuerdo con lo establecido en el artículo 91 del Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal, a la Subprocuraduría de Asuntos Penales y Juicios sobre Ingresos Coordinados le corresponde:

- I. Acordar con el Procurador Fiscal los asuntos de su competencia;
- II. Representar el interés de la Hacienda Pública del Distrito Federal en los asuntos de su competencia, en toda clase de juicios, investigaciones o procedimientos, incluyendo el Juicio de Amparo, en materia de ingresos coordinados, ya sea ante los tribunales y autoridades administrativas del Distrito Federal.

Federales o Tribunales de otras Entidades Federativas; ejecutando las acciones, excepciones y defensas correspondientes, promoviendo incidentes e interponiendo recursos.

III. Elaborar y proponer los informes previos y justificados en Amparos contra actos de las autoridades fiscales del Distrito Federal, relativos a la aplicación de leyes fiscales federales.

IV. Analizar la documentación, actuaciones y dictámenes que, en materia de ingresos federales coordinados, formulen las Unidades Administrativas competentes de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a fin de que ésta determine la procedencia de la formulación de querrela, declaratoria de perjuicio o denuncia;

V. Formular y presentar denuncias y querellas, nombrar representantes ante el Ministerio Público competente de los hechos que puedan constituir delitos en materia fiscal del Distrito Federal y de los Servidores Públicos de la Secretaría de Fianzas dando la intervención que corresponde a la Contraloría General del Distrito Federal;

VI. Ejercer en materia de delitos fiscales las atribuciones señaladas a la Secretaría de Finanzas en el Código Financiero del Distrito Federal;

VII. Designar a los peritos que se requieran para la formulación de dictámenes técnicos relacionados con los asuntos de su competencia;

VIII. Vigilar el cumplimiento de las sentencias dentro de los términos legales pronunciadas por los tribunales federales en relación a los juicios promovidos por los actos o resoluciones de las Unidades Administrativas del Distrito Federal en materia fiscal federal e igualmente cumplimentar las que le sean propias;

IX. Asimismo, determinar el daño causado en la propia querrela, constituirse en coadyuvante del Ministerio Público, otorgar el perdón legal y pedir al Ministerio Público que solicite el sobreseimiento en los procesos penales.

X. Estudiar y opinar sobre los aspectos jurídicos de los proyectos de acuerdos o convenios de coordinación en materia fiscal federal y sobre la legislación referente al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, así como cuidar y promover el cumplimiento recíproco de las obligaciones derivadas de los convenios o acuerdos de coordinación fiscal.

XI. Fincar las responsabilidades administrativas de carácter resarcitorio, por actos u omisiones de servidores públicos en el manejo, aplicación y administración de fondos, valores y recursos económicos en general, de propiedad o al cuidado del Distrito Federal, en las actividades de programación y presupuestación, así como por cualquier otros actos u omisiones en que un servidor público incurra por dolo, culpa o negligencia y que se traduzcan en daños o perjuicios a la Hacienda Pública del Distrito Federal, que descubra o tenga conocimiento la Secretaría de Finanzas por sí o a través de cualquiera de sus unidades administrativas, así como en aquellos casos en que la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal emita pliegos de observaciones que no hayan sido solventados.

XII. Las demás que le atribuyan expresamente los reglamentos y demás disposiciones legales y administrativas, así como las que les sean conferidas por sus superiores jerárquicos”.

CAPÍTULO II

SISTEMA DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

2.1. Marco constitucional del Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Distrito Federal.

El Doctor Gabino Eduardo Castrejón García menciona al respecto lo siguiente: "Actualmente, las responsabilidades en que pueden incurrir lo servidores públicos se encuentra plasmada en el Título IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en sus artículos 108 al 114"²¹.

Por su parte, los Maestros Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez y Manuel Lucero Espinosa mencionan que "...el régimen jurídico de los servidores públicos es muy variado, ya que, en primer lugar, existen dos ramas del Derecho que regulan su relación: una, el Derecho Disciplinario, y otra que podríamos denominar Derecho Laboral Burocrático; y en segundo término, este Derecho Laboral se encuentra integrado a su vez por varios sistemas que establecen, de acuerdo con la calidad y tipo de relación de los trabajadores"²².

El Derecho Disciplinario consiste en el conjunto de normas que regulan el comportamiento de los servidores públicos, las cuáles están fundamentadas en la facultad de organización y funcionamiento del Poder Ejecutivo, con arreglo a lo dispuesto por los artículos 89, fracciones I y II, y 90 constitucionales, que establecen un sistema de sanciones a efecto de que la actuación de los servidores públicos se ajuste a los valores tutelados, establecidos en el Título Cuarto de la Ley Fundamental de este país.

La aplicación de las normas disciplinarias por la Administración Pública, no tiene como supuesto la relación laboral, sino la calidad o posición de sus

²¹ CASTREJÓN GARCÍA, Gabino Eduardo. *Sistema Jurídico sobre la Responsabilidad de los Servidores Públicos*. Mexico. Cárdenas Editor y Distribuidor, 2005, p. 202.

²² DELGADILLO GUTIÉRREZ y LUCERO ESPINOSA, *Op. Cit.*, p. 203.

trabajadores en cuanto servidores públicos, de donde se deriva la sanción por el incumplimiento de las obligaciones para con la sociedad. Los órganos encargados de la imposición de sanciones disciplinarias actúan en función de autoridad, totalmente ajena a cualquier relación laboral.

Es necesario no confundir las normas disciplinarias de la Administración Pública Federal, que por su naturaleza prevén actos de autoridad, con las normas que regulan directamente las relaciones obrero-patronales, las cuales se caracterizan por su contenido prestacional, previamente determinado en un acuerdo de voluntades.

El fundamento constitucional y legal del Derecho Disciplinario en el Distrito Federal lo constituyen el Título Cuarto de la Constitución Política y la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Asimismo, resulta válido señalar que el ordenamiento constitucional establece un régimen de responsabilidad para los servidores públicos constituido en cuatro diferentes ámbitos del Derecho: constitucional, administrativo, penal y civil.

“La existencia de este régimen de responsabilidad tan amplio implica que necesariamente cuando existan acciones concurrentes, y por tanto, la aplicación de diferentes sanciones, los procedimientos respectivos se desarrollen de manera autónoma e independiente según la naturaleza de la acción que se deduzca, y por la vía procesal que corresponda debiendo las autoridades turnar las denuncias a quien deba conocer de ellas. En este sentido no podrán imponerse dos veces por una sola conducta sanciones de la misma naturaleza”²³.

²³ SOBERANES FERNÁNDEZ, José Luis. *Enciclopedia Jurídica Mexicana. Q-Z. T. 19*, 2^o ed., Mexico, F.F.I. Instituto de Investigaciones Jurídicas-Universidad Nacional Autónoma de México, 2004, p. 232.

Así entonces, el sistema de responsabilidades de los servidores públicos contenida en nuestra Constitución Política Federal, se integra por cuatro diferentes tipos de responsabilidades:

a) **Responsabilidad penal.** Conforme a la fracción II del artículo 109 constitucional "La comisión de delitos por parte de cualquier servidor público será perseguida y sancionada en los términos de la legislación penal", por la que el Capítulo X del Código Penal Federal, que comprende los artículos 212 al 224, se establecen once figuras delictivas en las que el sujeto activo necesariamente deberá tener la calidad de servidor público, aunque el artículo 212 dispone en parte final que "Se impondrán las mismas sanciones previstas para el delito de que se trate a cualquier persona que participe en la perpetuación de alguno de los delitos previstos en ese título o subsecuente".

Los delitos de referencia son: ejercicio indebido de servicio público, abuso de autoridad, coalición de servidores públicos, uso indebido de atribuciones y facultades, concusión, intimidación, ejercicio abusivo de funciones, tráfico de influencia, cohecho, peculado y enriquecimiento ilícito.

Para estos delitos se asignan penas de privación de la libertad, sanción económica, destitución e inhabilitación para desempeñar empleos, cargos o comisiones públicas, así como el decomiso de bienes cuya legal procedencia no se logre acreditar.

En materia penal existe la protección constitucional que se otorga a los servidores públicos de alta jerarquía, enumerados en el primer párrafo del artículo 111 constitucional, cuando cometan delitos durante el tiempo de su cargo.

Esta protección es un privilegio procesal en materia penal, que se otorga con el fin de proteger no a la persona, sino el ejercicio de la función pública que tienen a su cargo los servidores públicos de alta jerarquía, y que consiste en que no se

pueda proceder penalmente contra el funcionario, sin la autorización previa de la Cámara de Diputados, autorización denominada declaración de procedencia.

Los sujetos que gozan de esta protección constitucional son: los diputados y senadores del Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral, los Consejeros de la Judicatura Federal, los secretarios de Despacho, los jefes de Departamento Administrativo, los diputados a la Asamblea del Distrito Federal, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el Procurador General de la República, el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, así como el Consejero Presidente y los Consejeros Electorales del Consejo General del Instituto Federal Electoral.

También gozan de esta protección los gobernadores de los Estados, diputados locales, magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia de los Estados y, en su caso, los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales, pero en estos casos, la declaración de procedencia deberá enviarse a la legislatura local correspondiente, para que, con base en su soberanía, resuelvan lo procedente.

Una situación especial se presenta con relación al Presidente de la República, ya que la declaración dará lugar a que la Cámara de Diputados asuma las funciones de Jurado de acusación para iniciar un procedimiento semejante al juicio político, en el que la Cámara de Senadores, con poder jurisdiccional dictará sentencia sobre su responsabilidad penal.

El procedimiento para la declaración de procedencia es semejante al correspondiente para el juicio político en su etapa ante la Cámara de Diputados, ya que en el artículo 25 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores se establece que se actuará en lo pertinente de acuerdo con lo previsto para el juicio político.

Por tanto, la Sección Instructora procurará establecer:

- a) La subsistencia del fuero constitucional;
- b) La existencia del delito, y
- c) La probable responsabilidad del inculpado.

Dentro de los 60 días hábiles siguientes a la presentación de la denuncia, la Sección Instructora deberá rendir su dictamen, y en la fecha previamente señalada se abrirá la sesión, con citatorio al inculpado y a su defensor, así como al denunciante, querellante, o Ministerio Público, en su caso; se concederá la palabra a las partes para que formulen sus alegatos, y después de retirar a las partes se procederá a la discusión y votación correspondiente.

Si se resuelve que ha lugar a proceder en contra del inculpado, quedará inmediatamente separado de su cargo, empleo o comisión, y sujeto a la jurisdicción de los tribunales competentes. En caso negativo no habrá lugar a procedimiento ulterior mientras subsista la protección constitucional.

b) **Responsabilidad civil.** Dentro del Título IV de la Constitución, en particular en el artículo 109, que establece los diferentes tipos de responsabilidad de los servidores públicos, no se define la responsabilidad civil, a pesar de que en la Exposición de motivos de las reformas a este Título Constitucional, al hacer mención a los cuatro tipos que integran al Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos, se hace referencia a ella.

Solamente en el párrafo octavo del artículo 111 constitucional se menciona esta responsabilidad, la cual, según el texto, puede generarse a cargo de cualquier servidor público, y deberá extinguirse mediante demanda.

La justificación de existencia de esta responsabilidad parte del principio de que "nadie tiene derecho de dañar a otro", y encuentra su base constitucional en los artículos 1º, 12, 13 y 27 que establecen la igualdad ante la ley y la inviolabilidad de la propiedad, al disponer que todos los individuos gozarán de las garantías que otorga la Constitución y que ningún individuo tendrá prerrogativas o ventajas especiales, y garantizar el derecho de propiedad privada, limitada sólo en los casos previstos en ella, y con las modalidades que dicte el interés público.

De acuerdo con lo anterior, si nadie está obligado a soportar un daño en detrimento de su persona o de su patrimonio, sin justa causa, cuando un servidor público cause un daño o perjuicio en ejercicio de sus funciones, incurre en responsabilidad en los términos que señala el artículo 1910 del Código Civil Federal.

Sobre esta responsabilidad, el jurista Ignacio Burgoa Orihuela añade que "...no debemos entender la que contrae, como persona, en ocasión de los actos de la vida civil, ya que en este supuesto su investidura de autoridad y el cargo respectivo que desempeñe son irrelevantes"²⁴.

Así entonces, la responsabilidad civil a que nos referimos consiste en la que asume todo funcionario público en el desempeño de los actos inherentes a sus funciones o con motivo de su cargo frente al estado y los particulares, con la obligación indemnizatoria o reparatoria correspondiente. Esa responsabilidad puede provenir de hecho ilícito civil o de delito o falta oficiales. En el primer caso, si el funcionario obra ilícitamente o contra las buenas costumbres en el ejercicio de su actividad pública y causa un daño físico o moral, tiene la obligación de repararlo con sus propios bienes, pues sólo en el supuesto de que no los tenga o sean insuficientes para cumplir dicha obligación, el Estado contrae responsabilidad subsidiaria.

²⁴ BURGOA ORIHUELA, Ignacio. *Diccionario de Derecho Constitucional, Garantías y Amparo*. México, 7ª ed., ECH, Porrua, 2003, p. 390.

De acuerdo con lo expuesto, la responsabilidad civil de los servidores públicos se produce por hechos o actos realizados en ejercicio de sus funciones, que causen daños a los particulares.

Del concepto expuesto con antelación se deriva que la responsabilidad se integra con los siguientes elementos:

I. Los **sujetos**, tratándose de una responsabilidad oficial resulta indispensable que el agente sea un servidor público y que el daño sea causado precisamente en ejercicio de las funciones que le están encomendadas, en los términos del artículo 1927 del Código Civil, ya que si el daño se produce cuando el agente no actúa investido del cargo, no obstante que la responsabilidad se genere, no le es imputable en su carácter de servidor público.

II. La **acción u omisión**. Respecto a este elemento, es indispensable que el daño sea producido como resultado de una actuación humana, realizada en contra de lo que la ley establece, u omisa de lo que ordena.

III. En cuanto al **daño**, tenemos que es un elemento esencial de la responsabilidad, ya que sin él no puede generarse ésta porque no habría nada que resarcir, puede ser material o moral, ya que el artículo 2018 del Código Civil para el Distrito Federal lo identifica como la pérdida o menoscabo sufrido en el patrimonio por falta de cumplimiento de una obligación, y el 1916 del mismo ordenamiento establece que el daño moral es la afectación que una persona sufre en sus sentimientos, afectos, creencias, decoro, honor, reputación, vida privada, configuración física, o bien en la consideración que de sí misma tienen los demás.

IV. Finalmente, el **nexo causal** implica que el daño se produzca precisamente como consecuencia directa e inmediata de la actuación del servidor público, ya que se genera por una causa diferente o si intervienen excluyentes de

responsabilidad, como la culpa inexistente o la fuerza mayor, la responsabilidad no se produce.

En conclusión, la responsabilidad civil de los servidores públicos sólo se genera respecto de los particulares, por los daños que aquellos ocasionen en ejercicio de las funciones públicas, y debe ser demandada conforme a las normas de carácter civil; por tanto para que una responsabilidad pueda ser denominada civil independientemente de que su contenido sea resarcitorio, es necesario que se produzca entre particulares y se regule o demande por las leyes civiles, ya que de lo contrario estaríamos frente a responsabilidades penales o administrativas, según la naturaleza de uno de los sujetos y de la legislación que la establezca.

c) **Responsabilidad política.** En los términos de la fracción I del artículo 109 de la Constitución General de la República, menciona que: "Se impondrán, mediante juicio político, las sanciones indicadas en el artículo 110 a los servidores públicos señalados en el mismo precepto, cuando en el ejercicio de sus funciones incurran en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos o de su buen despacho. No procede el juicio político por la mera expresión de ideas".

Los sujetos que pueden incurrir en responsabilidad política, enunciados en el citado artículo 110, son "...los senadores y diputados al Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Consejeros de la Judicatura Federal, los Secretarios de Despacho, los Jefes de Departamento Administrativo, los Diputados a la Asamblea del Distrito Federal, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el Procurador General de la República, el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, los Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito, los Magistrados y Jueces del Fuero Común del Distrito Federal, los Consejeros de la Judicatura del Distrito Federal, el consejero Presidente, los Consejeros Electorales, el Secretario Ejecutivo del Instituto Federal Electoral, los Magistrados del Tribunal Electoral, los Directores Generales o su equivalente de

los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos”.

En razón de las características de los sujetos del juicio político nos encontramos que se trata de servidores públicos que tienen atribuidas facultades de gobierno y de administración y que, por lo tanto, su actuación puede ser trascendente respecto de los intereses públicos fundamentales. Por consiguiente, no todos los servidores públicos podrían incurrir en este tipo de responsabilidad.

Tratándose de los gobernadores de los Estados y de diputados y magistrados locales y, en su caso, los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales, su responsabilidad política a nivel federal se genera además, por violaciones graves a la Constitución Federal y a las leyes que de ella emanen, así como por el indebido manejo de fondos y recursos federales, situación que será estudiada y resuelta por el Congreso Federal con carácter declarativo, a fin de que la legislatura local resuelva en definitiva.

En este caso encontramos que tratándose de los funcionarios locales, la posibilidad de responsabilidad política se amplía por violaciones graves a disposiciones constitucionales y legales federales; el único problema que se presenta es que en ningún ordenamiento se establece en qué consiste la gravedad de la violación.

La precisión de las conductas que afectan los intereses públicos fundamentales quedó a cargo del legislador ordinario, quien en el artículo 7º de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos estableció en ocho fracciones los casos correspondientes. Estos son:

- a) El ataque a las instituciones democráticas;
- b) El ataque a la forma de gobierno republicano, representativo, federal;

- c) Las violaciones graves y sistemáticas a las garantías individuales o sociales;
- d) El ataque a la libertad y sistemáticas a las garantías individuales o sociales;
- e) El ataque a la libertad de sufragio;
- f) La usurpación de atribuciones;
- g) Cualquier infracción a la Constitución o a las leyes federales cuando cause perjuicios graves a la Federación, a uno o varios estados de la misma o de la sociedad, o motive algún trastorno en el funcionamiento normal de las instituciones;
- h) Las omisiones de carácter grave, en los términos de la fracción anterior; y
- i) Las violaciones sistemáticas o graves a los planes, programas y presupuestos de la Administración Pública Federal, o del Distrito Federal y a las leyes que determinen el manejo de los recursos económicos y del Distrito Federal.

Las sanciones que pueden ser impuestas se encuentran establecidas en el tercer párrafo del mencionado artículo 110 de la Constitución Política Federal, así como en el 8º de la propia Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, y pueden ser destitución y la inhabilitación por veinte años.

El juicio político parte de la naturaleza de la responsabilidad de los servidores públicos que desempeñan funciones políticas, por lo que se atribuye a un cuerpo político su conocimiento, conforme al procedimiento que se detalla en los Capítulos II y III del Título II de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en los que se desarrollan las bases establecidas por el artículo 110 de la Constitución Federal, y que podrá iniciarse dentro del tiempo en que el servidor público desempeñe su empleo, cargo o comisión, y durante el año posterior a la conclusión de sus funciones.

El juicio se desahoga ante el Congreso de la Unión, cuya Cámara de Diputados, a través de su Sección Instructora, practica las diligencias necesarias para la comprobación del ilícito, dando audiencia al inculpado, y formula sus conclusiones determinando la inocencia del inculpado o su probable responsabilidad, en cuyo caso se propondrá la sanción correspondiente. Este procedimiento deberá efectuarse dentro del plazo de sesenta días naturales, contados a partir del día siguiente a la fecha en que se le haya turnado la denuncia.

La Cámara de Diputados, erigida en órgano de acusación, examinará el expediente y escuchará los alegatos orales del denunciante y del acusado, o de su defensor, para resolver lo que proceda, por mayoría absoluta de votos. En caso de que la resolución sea acusatoria se designará una comisión para que la sostenga ante la Cámara de Senadores.

La Sección de Enjuiciamiento de la Cámara de Senadores estudiará el expediente y dará intervención al acusado, a su defensor y a la Comisión Acusadora, y formulará las conclusiones, que serán presentadas ante la Cámara de Senadores erigida en Jurado de Sentencia, para que se dé lectura a las conclusiones que le presenten y además se escuche a las partes, y después se proceda a la votación, que determinará el resultado con la votación de cuando menos las dos terceras partes de los miembros presentes en la que se dicte la sentencia, la cual deberá emitirse dentro del año siguiente a la fecha en que se inició la instrucción.

d) **Responsabilidad administrativa.** En los términos de la fracción III del artículo 109 constitucional "Se aplicarán sanciones administrativas a los servidores públicos por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones, valores que se traducen en las obligaciones enunciadas en las veinticuatro fracciones del artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Por tanto, este tipo de responsabilidad se deriva de la

obligación que tienen de “guardar la Constitución y las leyes que de ella emanen” antes de tomar de su cargo (artículo 128 constitucional) y generalmente se hace efectiva mediante sanciones pecuniarias establecidas en los diferentes ordenamientos legales que rigen la actividad de los órganos del Estado que los funcionarios personifican o encarnan, incumbiendo su imposición a las distintas autoridades que tales ordenamientos determinen.

Es conveniente hacer notar que la responsabilidad administrativa, y su consecuente sanción, además de comprender el aspecto disciplinario, debe incluir la reparación del daño que se hubiere causado al Estado, que aunque se le identifica como una sanción civil, por su naturaleza resarcitoria sigue siendo una responsabilidad administrativa, toda vez que se finca por una autoridad administrativa, con base en leyes y procedimientos administrativos.

Los sujetos de la responsabilidad administrativa son los servidores públicos en general, que de acuerdo con el artículo 108 constitucional y 2º de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos comprende a los “...representantes de elección popular, a los miembros de los Poderes Judicial Federal y Judicial del Distrito Federal, a los funcionarios y empleados y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal...”.

En virtud de que la responsabilidad administrativa de los servidores públicos constituye el objeto fundamental del Derecho Disciplinario, ésta se produce como consecuencia jurídica de los actos u omisiones realizados por los servidores públicos en ejercicio de sus funciones, que afecten los valores fundamentales que rigen la función pública.

De lo anteriormente expuesto en este inciso capitular, encontramos que la responsabilidad en que pueden incurrir los servidores públicos frente al Estado son de naturaleza política, penal y administrativa, tal y como lo establece el numeral

109 de la Constitución Política Federal, las cuales se pueden generar simultáneamente con una sola conducta, dando lugar a la imposición de tres tipos de sanciones, mediante diferentes procedimientos: uno de tipo penal ante el Poder Judicial; un Juicio Político ante el Poder Legislativo; y un procedimiento administrativo ante el superior jerárquico del servidor público.

2.2. La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos vigente resulta ser la tercera Ley Reglamentaria del Título Cuarto de la original Constitución Política de 1917. "Es una normatividad que debe mucho a sus antecesoras al mismo tiempo que ha significado un avance substancial en el tratamiento jurídico de las responsabilidades públicas u oficiales y, en especial, de las responsabilidades administrativas que es, sin duda, el campo nuevo de la materia de responsabilidades"²⁵.

La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos vigente tiene su base constitucional en el artículo 109 de la Constitución General de la República al establecer que las Legislaturas Federal y de los Estados expedirán leyes de responsabilidades; consta de cinco títulos entre los que se reparten sus 93 artículos. En su origen, sólo tenía cuatro títulos. La reforma de 1997 adicionó el Título Quinto.

En el Título Primero, con un Capítulo Único (artículos 1º y 4º), se determina su objeto, consistente en reglamentar el Título Cuarto constitucional en materia de servidores públicos sujetos de responsabilidades políticas y administrativas; definir éstas y sus procedimientos (juicio político y procedimiento administrativo disciplinario), y establecer las sanciones correspondientes; señalar las autoridades

²⁵ OROZCO HENRIQUEZ, José de Jesús y SOBERANES FERNÁNDEZ, José Luis. *Las responsabilidades de los servidores públicos*. México, Edit. Porrúa, 1984, p. 131. (En esta obra se indica que la responsabilidad administrativa a diferencia de la política, penal y civil, viene a constituir una novedad en el sistema jurídico mexicano).

competentes para aplicarlos; determinar las autoridades competentes y el procedimiento de la declaración de procedencia, y reglamentar el registro patrimonial de los servidores públicos.

Las responsabilidades políticas (Título Segundo, Capítulo I y II) son aquellas que nacen por actos u omisiones de los servidores públicos que integran un poder público, o tienen una jerarquía mayor o bien desempeñan una función pública trascendente cuya continuidad debe protegerse, conductas activas u omisas que redundan en perjuicio de los intereses públicos fundamentales y de su buen despacho. El procedimiento mediante el cual se substancia y se determina la sanción correspondiente es el juicio político instituido por el artículo 110 constitucional y reglamentado por el Capítulo II de la ley de la materia. En su caso, se sanciona con destitución e inhabilitación.

Una función pública trascendente debe ser protegida para impedir interrupciones que comprometan su eficiencia y eficacia, por tal razón, la Constitución Política Federal en su artículo 111 establece que para proceder penalmente contra un servidor encargado de esta clase de funciones debe primero ser desaforado por la Cámara de Diputados mediante el procedimiento de declaración de procedencia (Título Segundo, Capítulo III, artículos 25 al 29 de la Ley reglamentaria). Es hasta que la Cámara de Diputados declara la procedencia cuando las autoridades competentes en materia penal pueden actuar.

La responsabilidad administrativa (Título Tercero, Capítulos I y II, artículos 46 al 78), específicamente, se instituye en los artículos 109, fracción III, y 113 de la Ley Fundamental, al establecer que se aplicarán sanciones administrativas a los servidores públicos por los actos u omisiones que afectan la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el desempeño de sus funciones, y, en general, en el primer párrafo del artículo 109 constitucional, al disponer que las legislaturas federal y locales "expedirán las leyes de responsabilidades de los servidores

públicos y las demás normas conducentes a sancionar a quienes... incurran en responsabilidad”.

La responsabilidad administrativa se define “...como aquella en que incurren los servidores públicos por actos u omisiones ilegales, deshonorados, desleales, parciales e ineficientes en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, que deben ser investigados por la autoridad competente (la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo a través de la Dirección General de Responsabilidades y Situación Patrimonial, las Contralorías Internas de las Dependencias, Entidades Paraestatales y Órganos Desconcentrados, así como de la Procuraduría General de la República y los Tribunales Administrativos en el caso del Poder Ejecutivo Federal, y las respectivas Contralorías Internas o equivalentes en los casos de los otros Poderes Federales o Autoridades consideradas en esta Ley) y, de resultar elementos incoar el procedimiento administrativo disciplinario. Substanciado el procedimiento de referencia, imponer, en su caso, las sanciones que correspondan y aplicarlas en la forma que determine la Ley”.²⁶

Cabe advertir que durante la substanciación del procedimiento administrativo disciplinario deberán otorgarse las garantías de legalidad y seguridad jurídica, observándose lo dispuesto en los artículos 14 y 16 constitucionales en relación con los principios jurídicos de irretroactividad de la ley en perjuicio de persona alguna, de juicio ante autoridad previamente establecida, de cumplimiento de las formalidades esenciales del procedimiento conforme a las leyes expedidas antes de la conducta activa u omisa generadora de la infracción, de garantía de audiencia y de fundamentación y motivación de los mandamientos escritos de la autoridad competente para causar actos de molestia a los particulares.

En el registro patrimonial (Título Cuarto, Capítulo Único, artículos del 79 al 90) se establece para controlar la evolución del patrimonio de los servidores

²⁶ JUÁREZ MÚJICA, Godofredo Humberto. *La constitucionalidad del sistema de responsabilidades administrativas de los servidores públicos federales*. México, Edit. Porrúa, 2002, p. 127.

públicos e inhibir, evitar y sancionar los actos u omisiones de los que puedan derivarse beneficios personales no considerados en los ingresos por sueldos, salarios y demás prestaciones, de los servidores públicos. La Ley en comento dispone que la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo llevará los registros de la Administración Pública Federal y de los Tribunales Fiscal de la Federación, del Trabajo y los demás órganos jurisdiccionales que determinen las leyes. Asimismo, tienen las mismas facultades en su ámbito de competencia, las Cámaras de Diputados y Senadores y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos determina qué niveles de servidores públicos y en qué dependencias, entidades y órganos desconcentrados en el Poder Ejecutivo Federal, Poder Judicial de la Federación, Poder Legislativo Federal, Procuraduría General de la República y Órgano Ejecutivo Local del Distrito Federal. Cuándo deben presentarse las declaraciones de situación patrimonial: La de inicio, sesenta días de asumir el cargo, la de conclusión, treinta días después de la conclusión del encargo, y la anual, en el mes de mayo, así como las sanciones que recaen en caso de incumplimiento, sin causa justificada.

En dicho Título Cuarto, también se contiene al enriquecimiento ilícito: Si hay signos evidentes de enriquecimiento por la desproporción entre lo que se muestra u ostenta y los ingresos del servidor público, la Secretaría puede investigar y ordenar auditorías, dándose cuenta al servidor público investigado o auditado de las motivaciones y fundamentos que tiene la autoridad para proceder de esa manera.

El servidor público puede inconformarse, dentro de los cinco días siguientes a la conclusión de las investigaciones y auditorías, ante la Secretaría contra lo asentado en las actas, explicando los motivos y aportando las pruebas en su poder, que deberá presentar en los treinta días siguientes a la presentación del recurso de inconformidad.

Por último, el Título Quinto alude a *las disposiciones aplicables a los Servidores Públicos del Órgano Ejecutivo del Distrito Federal*, y en su artículo 91 dispone que "al frente de la Contraloría General de la Administración Pública del Distrito Federal habrá un Contralor General, quien será nombrado y removido libremente por el Jefe de Gobierno".

Asimismo, en dicho Título Quinto se expresan los siguientes aspectos: artículo 92 (nombramiento y remoción de los contralores internos en las dependencias y entidades de la administración del Distrito Federal) y 93 (sobre el recurso de revocación de las resoluciones que dicten la Contraloría General y las Contralorías internas). Estas últimas disposiciones llevaron a realizar adecuaciones a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en lo que atañe al contenido de los siguientes artículos: 3º en sus fracciones I bis (se introdujo el nombre de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal) y IV (a "El órgano ejecutivo local del Gobierno del Distrito Federal"), 51 para considerar que la Asamblea Legislativa del Distrito Federal deberá establecer su órgano y sistemas "para identificar, investigar y determinar las responsabilidades", 79 a fin de eliminar al Consejo de la Judicatura del Distrito Federal y sustituir el nombre de la Asamblea de Representantes por el de Asamblea Legislativa del Distrito Federal entre las instituciones facultadas para llevar registros patrimoniales, y 80 para introducir el nombre de la Asamblea Legislativa, del órgano ejecutivo local del Gobierno del Distrito Federal, del Tribunal Contencioso administrativo del Distrito Federal y del Tribunal Fiscal de la Federación entre las Instituciones cuyos servidores públicos están obligados a presentar declaración de situación patrimonial.

2.2.1. Objeto de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

El objeto de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos se haya contemplado en las hipótesis que señala su artículo 1º, que a la letra dice:

“Esta ley tiene por objeto reglamentar el título cuarto constitucional en materia de:

- I. Los sujetos de responsabilidades en el servicio público;
- II. Las obligaciones en el servicio público;
- III. Las responsabilidades y sanciones administrativas en el servicio público, así como las que se deban resolver mediante juicio político;
- IV. Las autoridades competentes y los procedimientos para aplicar dichas sanciones;
- V. Las autoridades competentes y los procedimientos para declarar la procedencia del procesamiento penal de los servidores públicos que gozan del fuero, y
- VI. El registro patrimonial de los servidores públicos.”

De las anteriores fracciones conviene realizar los siguientes comentarios:

a) Respecto a la fracción I nos reservamos plantear cualquier observación, toda vez que este será tema central del siguiente inciso capitular.

b) En cuanto a la fracción II, su contenido hace referencia a las obligaciones que la función pública impone al trabajador al servicio del Estado. Las obligaciones impuestas a los servidores públicos de la administración son numerosas y se encuentran tanto a nivel constitucional como legal y reglamentario.

Desde el punto de vista constitucional, los funcionarios, sin excepción alguna, antes de la toma de posesión, deberán presentar la protesta de guardar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las leyes que de ella emanen.

“Para todos los servidores públicos, sean funcionarios o empleados, la Constitución prevé ciertos valores que deberán salvaguardar en el desempeño de

sus funciones, empleos, cargos y comisiones. Estos valores tutelados son: la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia²⁷.

La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, con el fin de garantizar los valores antes citados, establece en su artículo 47, las obligaciones del servicio público, cuya inobservancia dará lugar al establecimiento de responsabilidades administrativas. El Maestro Narciso Sánchez Gómez manifiesta al respecto que: "La falta de cumplimiento de estas obligaciones puede acarrear una serie de responsabilidades para los servidores públicos, las que se contraen respecto a terceros o con la propia administración pública, o los Poderes del Estado, y pueden ser de índole administrativo, penal, civil y político, para ese efecto debemos remitirnos a las leyes y reglamentos respectivos para conocer en qué casos se incurre en cada una de ellas, quiénes son las autoridades competentes para calificarlas, y que tipo de sanciones proceden en cada caso"²⁸.

Además de las obligaciones anteriormente señaladas, el artículo 80 de la Ley de la materia establece para los servidores públicos, de nivel de jefe de departamento, hacia los niveles superiores, la obligación de presentar anualmente su declaración de situación patrimonial. Resulta oportuno destacar la obligación que también se prevé en esta ley, de que los servidores públicos se abstengan de recibir dádivas, obsequiosos beneficios para él, su cónyuge o parientes consanguíneos hasta el cuarto grado, por afinidad o civil, que proceda de personas que se encuentren vinculadas directamente con las facultades de que está investido.

Asimismo, se puede considerar que también el artículo 44 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado establece una serie de obligaciones que

²⁷ DELGADILLO GUERRERÍA, Luis Humberto. *Elementos de Derecho Administrativo*. México, Edith LIMUSA, 1989, p. 150.

²⁸ SÁNCHEZ GÓMEZ, Narciso. *Primer Curso de Derecho Administrativo*. México, Edit. Porrúa, 1998, pp 397 y 398.

debe ser observados por los servidores públicos, y que consisten en los siguientes aspectos:

- I. Desempeñar sus labores con la intensidad, cuidado y esmero apropiados, sujetándose a la dirección de sus jefes y a las leyes y reglamentos respectivos;
- II. Observar buenas costumbres dentro del servicio;
- III. Cumplir con las obligaciones que les impongan las condiciones generales de trabajo;
- IV. Guardar reserva de los asuntos que lleguen a su conocimiento con motivo de su trabajo;
- V. Evitar la ejecución de actos que pongan en peligro su seguridad y la de sus compañeros;
- VI. Asistir puntualmente a sus labores;
- VII. No hacer propaganda de ninguna clase dentro de los edificios o lugares de trabajo; y
- VIII. Asistir a los institutos de capacitación para mejorar su preparación y eficiencia.”

Por otra parte, las leyes laborales también prevén para los trabajadores de la Administración Pública una serie de obligaciones inherentes a su relación laboral o de servicio. Para la Administración Pública Centralizada y algunas instituciones de la paraestatal, la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado en su artículo 43 establece las obligaciones de los titulares de las dependencias y entidades; por su parte, tal y como se comprueba con la transcripción anteriormente hecha, el numeral 44 del último ordenamiento en cita, señala las obligaciones de los trabajadores.

El artículo 134 de la Ley Federal del Trabajo prevé las obligaciones de los trabajadores de la Administración Pública Paraestatal que se rigen por tal normatividad.

c) La fracción III hace referencia a las responsabilidades y sanciones administrativas en el servicio público, así como las que se deban resolver mediante juicio político.

La responsabilidad administrativa se exige a todos los servidores públicos, por actos u omisiones que afecten, como ya mencionamos anteriormente, la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones.

Las diversas causas por las cuales se puede exigir la responsabilidad administrativa están previstas por el artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, junto con los artículos 50 y 59 del mismo ordenamiento.

Son 22 las causas de responsabilidad administrativas mencionadas en el artículo 47 de la ley anteriormente enunciada, y que resumimos de la siguiente manera:

- I. Falta de diligencia;
- II. Ilegalidad al formular y ejecutar planes, programas y presupuestos;
- III. Desvío de recursos, facultades e información;
- IV. Descuido de documentos e información;
- V. Mala conducta y faltas de respeto al público;
- VI. Agravios o abusos con los inferiores;
- VII. Falta de respeto a un superior o insubordinación;
- VIII. El no informar al superior del incumplimiento de obligaciones y de las dudas fundadas que tuviese sobre la procedencia de las órdenes que recibe;
- IX. Ejercer funciones que no le correspondía;

- X. Autorizar a un inferior a faltar más de 15 días seguidos o 30 discontinuos en un año;
- XI. Ejercer otro cargo incompatible; intervenir en el nombramiento de una persona inhabilitada;
- XII. No excusarse cuando tenga impedimento;
- XIII. No informar al superior de la imposibilidad de excusarse cuando tenga impedimento;
- XIV. Recibir donativos de personas cuyos intereses esté afectando;
- XV. Pretender obtener beneficios extras de su remuneración;
- XVI. Intervenir en la designación de una persona sobre la que tenga interés personal;
- XVII. No presentar su declaración de bienes;
- XVIII. Desatender las órdenes de la Secretaría de la Contraloría;
- XIX. No informar al superior de la inobservancia de las obligaciones de sus subalternos;
- XX. Incumplimiento de cualquier disposición jurídica;
- XXI. Las demás que impongan las leyes.

Por otra parte, a las Contralorías Internas corresponde, de acuerdo con el artículo 60 imponer sanciones disciplinarias y económicas menores al equivalente a cien días de salario mínimo, pues los superiores a ese monto corresponden a la Contraloría General. De acuerdo con el artículo 57, todo servidor público debe denunciar a sus subalternos ante la Contraloría Interna de la dependencia, por hechos que causen responsabilidad administrativa. Si la presunta responsabilidad surge de una investigación o auditoría que practicare la Secretaría de la Contraloría, ella misma se avocará a su conocimiento o lo turnará a la correspondiente contraloría interna, en razón de las reglas de competencia antes apuntadas.

Las sanciones administrativas están consagradas por el artículo 52 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, las cuales consisten en: apercibimiento, amonestación, suspensión, destitución, multa e inhabilitación.

En cuanto a las responsabilidades y sanciones que se deban resolver mediante juicio político, tenemos que el artículo 6º de la Ley de la materia, dice que es procedente el juicio político cuando los actos u omisiones de los servidores públicos redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho; y el artículo 7º señala que redundan en perjuicio de los intereses públicos fundamentales y de su buen despacho:

Artículo 7º. "Redundan en perjuicio de los intereses públicos fundamentales y de su buen despacho:

- I. Los ataques a las instituciones democráticas;
- II. El ataque a la forma de gobierno republicano, representativo, federal;
- III. Las violaciones graves y sistemáticas a las garantías individuales o sociales;
- IV. El ataque a la libertad de sufragio.
- V. La usurpación de atribuciones;
- VI. Cualquier infracción a la Constitución o a las leyes federales cuando cause perjuicios graves a la Federación, a uno o varios Estados de la misma o de la sociedad, o motive algún trastorno en el funcionamiento normal de las instituciones;
- VII. Las omisiones de carácter grave, en los términos en la fracción anterior, y
- VIII. Las violaciones sistemáticas o graves a los planes, programas y presupuestos de la administración pública federal o del Distrito Federal y a las leyes que determinen el manejo de los recursos económicos federales y del Distrito Federal.

En cuanto a las sanciones, de acuerdo con lo establecido en el tercer párrafo del artículo 110 constitucional, derivado de una sentencia condenatoria de un juicio político se pudiera destituir al responsable y prohibir que vuelva a desempeñar cualquier otra función, cargo o comisión en el servicio público, en un lapso que pudiera establecerse desde uno hasta veinte años, en términos de lo dispuesto por el artículo 8º de la ley reglamentaria.

Como se puede observar desde luego, las sanciones derivadas de un juicio político son importantes, amén del desprestigio público que desde luego tendrá verificativo como componente necesario de una sentencia de esta naturaleza.

d) La fracción IV menciona a las autoridades competentes y los procedimientos para aplicar dichas sanciones;

Son autoridades competentes para conocer de las irregularidades administrativas de los servidores públicos:

En materia de responsabilidad administrativa a nivel federal:

- La Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión;
- La Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo;
- Las dependencias del Ejecutivo Federal;
- La Suprema de Justicia de la Nación;
- El Tribunal Fiscal de la Federación;
- Los tribunales del trabajo, en los términos de la legislación respectiva;
- y.
- Los demás órganos jurisdiccionales que determinen las leyes.

En materia de responsabilidad administrativa en el Distrito Federal:

- El Órgano Ejecutivo del Gobierno del Distrito Federal;
- La Asamblea Legislativa del Distrito Federal;
- El Consejo de la Judicatura del Distrito Federal; y.
- Los demás órganos jurisdiccionales que determinen las leyes.

En relación al procedimiento para aplicar las sanciones administrativas, encontramos que en la aplicación de las sanciones administrativas se debe de respetar la garantía de audiencia a favor del acusado ello antes de que sea fincada la responsabilidad y el tipo de sanción que le corresponda, para que tenga la oportunidad de alegar, presentar pruebas y defenderse conforme con lo que a derecho proceda, para ese efecto debe ajustarse a los artículos 59 al 63 y demás relativos de la ley en consulta, así como artículos 129 al 132 y demás relativos del Código de Procedimientos Administrativos del Distrito Federal.

e) La fracción V hace alusión a las autoridades competentes y los procedimientos para declarar la procedencia del procesamiento penal de los servidores públicos que gozan del fuero.

A este respecto, conviene señalar que cuando nos referimos a la responsabilidad penal del servidor público debemos atender al fuero constitucional que ostentan aquellos que menciona el artículo 111 constitucional y que se traduce en inmunidad procesal, la que puede entenderse como la prerrogativa constitucional que tienen ciertos servidores públicos, cuando se encuentran en el desempeño de sus encargos, para no ser sujetos al procedimiento que contempla la ley penal si antes no es oficialmente declarada su procedencia por un órgano materialmente jurisdiccional, como lo es la Cámara de Diputados.

La inmunidad procesal es un privilegio que otorga la Carta Magna a ciertos funcionarios para protegerlos de denuncias penales infundadas que pudieran ser

consecuencia de revanchas políticas o intereses particulares, y también, para mantener el equilibrio entre los poderes públicos constituidos; sin embargo, es legalmente procedente que, presentada la denuncia penal, el Ministerio Público integre la averiguación previa para determinar la presunta comisión ilícita y una vez que se reúnan los requisitos de procesabilidad presentar el requerimiento correspondiente ante la Cámara de Diputados, o de Senadores si se trata del Presidente de la República, ya que la inmunidad procesal se refiere a la imposibilidad que tienen las autoridades jurisdiccionales competentes para ejercer la acción penal en contra del funcionario presunto responsable.

La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos contempla exclusivamente la declaración de procedencia en el caso de presentación de denuncias o querrelas de particular o por requerimiento del Ministerio Público que se formulan en contra de los servidores, refiriéndola solamente a las cuestiones de carácter penal, lo que implica que no se requiere dicha declaración en los casos de conductas infractoras que den lugar a responsabilidad política o responsabilidad administrativa.

f) Por último, la fracción VI alude al registro patrimonial de los servidores. “El registro patrimonial es un sistema gubernamental permanente de control y seguimiento de la situación patrimonial de los servidores públicos que permite a las autoridades competentes conocer su evolución y detectar probables conductas irregulares o ilícitas en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones por la notoriedad de riqueza que pudiera ser superior a los ingresos comprobables del servicio público”²⁹.

Son sujetos de esta obligación los servidores públicos a los que se refiere el artículo 80 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y aquellos que el titular de la Secretaría de la Contratoría y Desarrollo Administrativo

²⁹ ORTIZ SOLTERO, Sergio Monserrat. *Responsabilidades Legales de los Servidores Públicos*. México, 2ª ed., Edit. Porrúa, 2001, p. 322.

determine, mediante disposiciones debidamente motivadas y fundadas, quienes tienen obligación de presentar anualmente ante esta dependencia una declaración sobre su situación patrimonial. Esta declaración se presenta por los servidores públicos bajo protesta de decir verdad.

Como complemento del artículo 80 de la Ley Reglamentaria, con fecha 4 de abril de 1997, fue publicado en el Diario Oficial de la Federación, el Acuerdo por el que se determinan los servidores públicos que deberán presentar su Declaración de Situación Patrimonial. En todos los demás casos se refiere a funcionarios y empleados de la Administración Pública Federal, centralizada y paraestatal, y del Gobierno del Distrito Federal.

2.2.2. Sujetos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

A este respecto, el artículo 108 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señala que los servidores públicos como los sujetos de este régimen de responsabilidad, y se reputarán como tales a los representantes de elección popular incluido el Presidente de la República, los miembros de los poderes judiciales federal y del Distrito Federal, funcionarios, empleados y toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la administración pública federal o en el Distrito Federal, así como los servidores del Instituto Federal Electoral, quines serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.

Asimismo, el Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos es sujeto de este régimen de responsabilidad por disposición expresa del artículo 102, apartado B constitucional.

Por otro lado, los gobernadores, diputados y magistrados de los tribunales superiores de los estados y, en su caso, los miembros de los Consejos de las Judicaturas locales también son sujetos de responsabilidad por violación a la Carta

Magna, a las leyes federales y por el manejo indebido de fondos y recursos federales; amén de las responsabilidades que los ordenamientos locales puedan establecer en el ámbito de su competencia.

Sobre este tema, el jurista Jorge Sayeg Helú³⁰ señala que los sujetos que pueden incurrir en responsabilidad se pueden dividir en las siguientes categorías:

- a) Representantes de elección popular. dentro de los que se encuentran los miembros del Poder Legislativo federal, es decir, los diputados y los senadores; el Presidente de la República, a quien sólo podrá acusarse, durante el tiempo de su encargo, por traición a la patria y por delitos graves del orden común. Por lo que toca a las altas autoridades locales: gobernadores, diputados y magistrados, y sin perjuicio de lo que la propia legislación local establezca al respecto, sólo podrá acusárseles de la violación a la Constitución General de la República y a las leyes, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales.
- b) Miembros del Poder Judicial, tanto Federal cuanto del Distrito Federal.
- c) Funcionarios y empleados.
- d) Toda persona que desempeñe cargo o comisión.

Por su parte, el artículo 2º de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos nos remite al artículo 108 constitucional que en sus párrafos primero y tercero enumera los servidores públicos a quienes se enjuiciará conforme al procedimiento administrativo, cuando incurren en alguna de las hipótesis contenidas en el artículo 47 de la citada legislación, tales servidores son:

- I. Los representantes de elección popular;
- II. Los miembros de los Poderes Judiciales Federal y Judicial del Distrito Federal;

³⁰ SAYEG HELÚ, Jorge. *Instituciones de Derecho Constitucional*, México: Ed. Porrúa, 1967, p. 256.

- III. Funcionarios y empleados y en general toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal, y
- IV. Los gobernadores de los Estados, los Diputados a las legislaturas locales y los magistrados de los Tribunales de Justicia locales.

Estos últimos serán responsables cuando incurran en violaciones a la Constitución y a las leyes federales y por manejo indebido de fondos y recursos federales.

De conformidad con la parte final del artículo 2º de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, son sujetos de la misma, además quienes manejan o apliquen recursos económicos federales.

De acuerdo con el párrafo segundo del artículo 108 constitucional, el Presidente de la República sólo podrá ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común; en consecuencia, con esta salvedad, goza de inmunidad durante el periodo de su encargo.

Así entonces, se aprecia que el artículo 108 de la Ley Fundamental establece una amplia cobertura sobre los sujetos que pueden incurrir en responsabilidad. Comprende desde los servidores públicos de los ayuntamientos hasta el Presidente de la República. El precepto dispone de lo siguiente:

“Artículo 108.- Para los efectos de las responsabilidades a que alude este título se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros de los Poderes Judicial Federal y Judicial del Distrito Federal, a los funcionarios y empleados, y, en general a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o en el Distrito

Federal, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.

El Presidente de la República, durante el tiempo de su encargo, sólo podrá ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común.

Los gobernadores de los Estados, los diputados a las Legislaturas Locales y los magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales y, en su caso, los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales, serán responsables por violaciones a esta Constitución y a las leyes federales, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales.

Las Constituciones de los Estados de la República precisarán, en los mismos términos del primer párrafo de este artículo y para los efectos de sus responsabilidades, el carácter de servidores públicos de quienes desempeñen empleo, cargo o comisión en los Estados y en los Municipios."

De acuerdo con el texto constitucional todo servidor público es sujeto de responsabilidad cuando en el desarrollo de sus funciones incurra en actos u omisiones que de alguna manera perjudiquen al servicio público. Sin embargo, no todas las personas que prestan sus servicios públicos se encuentran bajo el mismo régimen ya que algunas disponen de inmunidad y otras no.

2.2.3. Los Servidores Públicos del Órgano Ejecutivo del Distrito Federal en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

El régimen al cual están sujetos los servidores públicos del órgano Ejecutivo del Distrito Federal en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos se encuentra contenido en el Título Quinto, Capítulo Único, artículos 91, 92 y 93, que para su mejor comprensión resulta necesario transcribir a continuación:

“Artículo 91. Al frente de la Contraloría General de la Administración Pública del Distrito Federal habrá un Contralor General, quien será nombrado y removido libremente por el Jefe de Gobierno.

La facultades y obligaciones que esta Ley otorga a la Secretaría y a su titular se entenderán conferidas en el Distrito Federal a la Contraloría General de la Administración Pública del Distrito Federal y a su titular”.

“Artículo 92. El Contralor General designará y removerá libremente a los titulares de los órganos de control interno de las dependencias, entidades paraestatales y órganos desconcentrados de la Administración Pública del Distrito Federal”.

Los órganos de control interno tendrán las mismas facultades que esta Ley les confiere a las contralorías internas de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, las que serán ejercidas en las dependencias, entidades y órganos desconcentrados de la Administración Pública del Distrito Federal”.

“Artículo 93. El servidor público afectado por los actos o resoluciones de la Contraloría General de la Administración Pública del Distrito Federal o de los órganos de control interno, podrá, a su elección, interponer el recurso de revocación, previsto en esta Ley, o impugnar dichos actos o resoluciones ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, el que se sujetará a lo dispuesto por los artículos 73 y 74 de esta Ley”.

En lo que hace al contenido del artículo 91 anteriormente transcrito, tenemos la facultad que tiene el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, para poder nombrar y remover al Contralor General, se desprende de la facultad y obligación, que a su vez le asigna la fracción V del artículo 67 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, que a la letra indica:

“Artículo 67. Las facultades y obligaciones del Jefe de Gobierno del Distrito Federal son las siguientes:

I. a IV. ...

V. Nombrar y remover libremente a los titulares de las unidades, órganos y dependencias de la Administración Pública del Distrito Federal, cuyo nombramiento y remoción no estén determinadas de otro modo en este Estatuto;

VI. a XXXI. ...”

El artículo 93 hace alusión al recurso de revocación, mediante el cual el servidor público se inconforma, ante la propia autoridad que originó los actos a revocar dentro de los 15 días siguientes a la fecha a la que surta efectos la notificación de la resolución recurrida. La tramitación se inicia con un escrito en el que se expresarán los agravios que a juicio del servidor causa la resolución, acompañando copia de la misma y constancia de la notificación para determinar que se está dentro del término y propondrá igualmente las pruebas que considere necesarias. Recibido el escrito, la autoridad acordará si admite o no el recurso y las pruebas ofrecidas desechando de plano las que no considere idóneas para desvirtuar los hechos en que se base la resolución.

Asimismo, el numeral 93 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos señala que el servidor público sancionado puede impugnar los actos que se le imputan o las resoluciones ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal. “De acuerdo con la naturaleza de dicho Tribunal,

le corresponde justamente dirimir las controversias entre los particulares y las autoridades de la administración pública del Distrito Federal³¹.

Por otra parte, también es necesario advertir que desde la constitución de la Contraloría en cita, efectuada el 5 de diciembre del 2000, dicho órgano asumió el compromiso de fomentar la transparencia y la honestidad en el Gobierno de la Ciudad, a través de la prevención, la vigilancia de los recursos y el combate decidido a la corrupción.

Ahora bien, en estrecha relación con los artículos anteriormente transcritos, tenemos que de acuerdo con el artículo 34 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, la Contraloría General está encargada del control y la evaluación de la gestión pública de las dependencias, órganos desconcentrados y entidades paraestatales del Gobierno de la Ciudad.

Por tanto, resulta válido manifestar que sucintamente la Contraloría se encarga de planear, organizar y coordinar el Sistema de Control y Evaluación del Gobierno del Distrito Federal.

Asimismo, el artículo 34 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal establece para la Contraloría General del Distrito Federal diversas atribuciones más, de las cuales resumiremos algunas de ellas a continuación:

- I. Fiscaliza e inspecciona los ingresos del Gobierno y verifica que cumplan con lo establecido en el Código Financiero para el Distrito Federal.
- II. Supervisa el ejercicio del Gasto Público para que corresponda con lo señalado en el presupuesto de egresos. En este sentido, emite normas que regulen el funcionamiento de los instrumentos y procedimientos de Control de la Administración Pública.

³¹ QUIROZ ACOSTA, *Op. Cit.*, p. 562.

- III. Desarrolla una labor preventiva con base en la asesoría de las dependencias y en el diseño de un mejor marco normativo.
- IV. Establece las bases generales para la realización de auditorías y llevarlas a cabo en dependencias, órganos desconcentrados y entidades paraestatales, para promover la eficiencia de sus operaciones y verificar el cumplimiento de sus programas.
- V. Inspecciona y vigila directamente o a través de las Contralorías Internas que en la Administración Pública Local se cumpla con las normas y disposiciones en materia de: información, estadística, organización, procedimientos, sistemas de registro y contabilidad, contratación y pago de personal, contratación de servicios, obra pública, adquisiciones, arrendamientos, conservación, uso, destino, afectación, enajenación y baja de bienes muebles e inmuebles, almacenes y demás activos.
- VI. En materia legal, elabora opiniones, previamente a su expedición, sobre la viabilidad y legalidad de los proyectos de normas de contabilidad gubernamental y de control en materia de programación, presupuestación, administración de recursos, que elaboren las dependencias, así como en lo que toca a contratación de deuda y manejo de fondos y valores que formule la Secretaría de Finanzas.
- VII. Dentro de las labores de colaboración que establece la ley, celebra, previa autorización del Jefe de Gobierno, convenios de coordinación con la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa para establecer los procedimientos necesarios que permitan a ambos órganos el cumplimiento de sus respectivas funciones.
- VIII. **Para garantizar la honestidad y transparencia en el uso de los recursos, lleva el registro de los servidores públicos sancionados en la Administración Pública del Distrito Federal**, así como de los proveedores y contratistas inhabilitados para participar en licitaciones públicas, invitaciones restringidas a cuando menos tres participantes y adjudicaciones directas.

- IX. Por último, establece en coordinación con la oficialía mayor y la Secretaría de Finanzas, políticas en materia de adquisiciones, arrendamientos, desincorporación de activos, servicios y obra pública de la administración local.

Una vez que se han expuesto, de manera general, las facultades que detenta la Contraloría General de la Administración Pública del Distrito Federal, es necesario señalar que nuevamente en relación con el artículo 34 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, lo relativo al contenido de las fracciones XXIV, XXVI y XXVII, que a la letra manifiestan los siguiente:

“Artículo 34. A la Contraloría General del Distrito Federal corresponde el despacho de las materias relativas al control y evaluación de la gestión pública de las dependencias, órganos desconcentrados y entidades paraestatales del Distrito Federal. Específicamente cuenta con las siguientes atribuciones:

I. a XXIII. ...

XXIV. Llevar el registro de los servidores públicos sancionados en el ámbito de la Administración Pública del Distrito Federal, y celebrar convenios de colaboración en la materia, previa autorización del Jefe de Gobierno, con la Federación y las Entidades Federativas;

XXV. ...

XXVI. Conocer e investigar los actos, omisiones o conductas de los servidores públicos que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben observar en el desempeño de su empleo, cargo, o comisión, con motivo de quejas o denuncias de los particulares o servidores públicos o de auditorías practicadas por los órganos de control, para constituir responsabilidades administrativas, y determinar las sanciones que correspondan en los términos de ley, y en su

caso, hacer las denuncias correspondientes ante el Ministerio Público prestándole para tal efecto la colaboración que le fuere requerida;

XXVII. Emitir, formular y notificar los pliegos de responsabilidades a los servidores públicos que estime presuntos responsables, a efecto de incoar el procedimiento administrativo correspondiente, así como a aquellos servidores públicos a los que una vez valorados los expedientes que le remita la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa, así lo determine;

XXVIII. a XXXIII. ..."

Ahora bien, si se hace especial referencia a la fracción XXIV del citado artículo 34, tenemos que la Contraloría General de la Administración Pública del Distrito Federal expone diversas cifras que ha recopilado del seguimiento de las denuncias formales que se han dado en contra de funcionarios públicos, y con las cuales lleva el registro de los servidores públicos sancionados en el ámbito de la Administración Pública del Distrito Federal, estadísticas que pueden ordenarse de la siguiente manera:

Investigaciones iniciadas	2515	Fusionadas	74
Citatorios al servidor público	4575	Corresponden a otra autoridad	35
Investigaciones ratificadas	1368	Sin responsabilidad para el funcionario	2505
Audiencias para reconocer al funcionario	402	Turnadas a la Dirección de Responsabilidades y Sanciones	268
Solicitudes de información a autoridades	5181	Prescritas	11
Investigadas con los servidores	3935	A resolverse por las Contralorías	6551

públicos		Internas de las Dependencias	
		En espera de documentos o pruebas	12
		Resueltas inmediatamente	5815
		Total de quejas y denuncias concluidas	15,271
		Total de quejas y denuncias en trámite	482
TOTAL DE QUEJAS Y DENUNCIAS CAPTADAS:			1,541

FUENTE. Gobierno del Distrito Federal. Contraloría General. Dirección de Atención Ciudadana. Información actualizada del 5 de diciembre de 2000 al 30 de junio de 2004. Información recopilada del Internet, en la dirección: <http://www.contraloria.df.gob.mx>, el día viernes 23 de julio de 2004, en el Portal Google México.

Así entonces, de lo anteriormente expuesto podemos advertir que la Contraloría General de la Administración Pública del Distrito Federal se constituye como un órgano de control, supervisión, vigilancia y colaboración de los órganos gubernamentales del Distrito Federal de conformidad con la Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos y la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

2.2.4. La aplicación de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos de conformidad con los artículos transitorios de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

De acuerdo con el contenido de los nueve artículos transitorios de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, la aplicación de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos se encuentra limitada, toda vez que con la vigencia de la primera normatividad citada, se derogan los Títulos Primero (en lo que se refiere a la materia de responsabilidades administrativas), Tercero y Cuarto del segundo ordenamiento en mención, únicamente por lo que respecta al ámbito federal.

Sobre lo expresado en el párrafo anterior, tenemos que queda subsistente el Título Segundo de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, relativo a los procedimientos ante el Congreso de la Unión en materia de juicio político y declaración de procedencia.

Asimismo, debe tenerse presente que el contenido de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos estará vigente para ser aplicado a los servidores públicos de los órganos ejecutivo, legislativo y judicial pertenecientes al Distrito Federal.

Un aspecto en donde la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos sigue teniendo plena vigencia, es en aquellos casos en los cuales los procedimientos que se ventilan a los servidores públicos federales se encuentren en trámite o pendientes de resolución a la fecha de entrada en vigor de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos. Ante esta situación, tales asuntos deberán proseguirse y terminarse de acuerdo con las formalidades que dictan los ordenamientos vigentes al momento en que se comenzaron tales procedimientos, que en el caso concreto sería la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Por último, la reciente Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos quita presencia legal a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en el sentido de que cualquier normatividad jurídica o administrativa del ámbito federal que aludan a la segunda legislación citada en este párrafo o a cualquier de sus preceptos, se deben ahora entender que aluden a la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

De lo anteriormente expuesto, encontramos que la actual Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos cumple, en su relación que guarda con la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores

Públicos, con la figura de la derogación, es decir priva parcialmente la vigencia de la ley, lo cual concluyendo sigue siendo actualmente aplicable en el Distrito Federal.

CAPÍTULO III LA RESPONSABILIDAD RESARCITORIA

3.1. Definición.

Por la finalidad misma que persigue este trabajo de tesis, resulta complejo establecer un concepto técnico teórico o doctrinal sobre responsabilidad resarcitoria.

Las únicas definiciones son de tipo legal y las encontramos, curiosamente, en la normatividad sustantiva en materia fiscal.

Lo anterior se puede explicar, en principio, porque el legislador pretendió definir este tipo de responsabilidad desde el punto de vista de su naturaleza jurídica, lo que abordaremos con más detalle en los siguientes puntos de este trabajo.

Pero precisamente, por haberla concebido desde el ámbito del Derecho Fiscal, encontramos las primeras complicaciones para tratar de explicar ya no sólo el concepto sino además su verdadera naturaleza, sus efectos y sus alcances hacia los sujetos pasivos de tal responsabilidad.

El artículo 28 del Código Financiero del Distrito Federal establece un concepto legal sumamente limitado, pero que ha servido a las autoridades administrativa y jurisdiccional, para emitir sus actos en materia de responsabilidad resarcitoria:

Artículo 28.- "...Se entenderá como responsabilidad resarcitoria, la obligación a cargo de los servidores públicos de indemnizar a la Hacienda Pública del Distrito Federal, cuando en virtud de las irregularidades en que incurrir, sea por actos u omisiones, resulte un daño o perjuicio estimable en dinero".

Del anterior concepto podemos precisar las siguientes características:

- Primeramente, la responsabilidad resarcitoria resulta una obligación; esto es, la imposición de un deber jurídico para, en este caso, realizar una conducta de hacer.
- En segundo lugar, es necesario señalar el hecho generador de ese deber jurídico. Éste se encuentra representado por una conducta de acción u omisión, o de ambas, como puede darse en la práctica, aunque el concepto no lo incluya, por parte de un sujeto responsable que traiga como consecuencia una afectación patrimonial en la Hacienda Pública. Cabe mencionar que por Hacienda Pública debemos entender aquella parte del patrimonio de un ente o persona de Derecho Público, que se constituye por el conjunto de ingresos que por ley tiene derecho a percibir.
- Por último, la consecuencia en que se traduce ese deber jurídico u obligación como resultado de la afectación en la hacienda pública, consiste en indemnizar o resarcir los daños y perjuicios ocasionados. Lo anterior, es el fundamento que da origen a este tipo de responsabilidad y que inclusive, la lleva al extremo de bautizarla con su misma denominación resarcimiento o resarcitorio.

Sin embargo, como ya se observó anteriormente, dicho concepto legal no es del todo acertado al identificar a los sujetos pasivos de la responsabilidad exclusivamente en los servidores públicos.

En efecto, el artículo 578 del mismo Código Financiero del Distrito Federal, señala la manera siguiente:

"I. a II. ...

III. Solidariamente a los proveedores, contratistas, contribuyentes y, en general, a los particulares, cuando hayan participado con los servidores públicos en las regularidades que originen la responsabilidad.

La responsabilidad solidaria prevista en la fracción III se establece únicamente entre el particular y el responsable directo...

...".

Lo anterior significa que en la responsabilidad resarcitoria pueden ser sujetos pasivos los particulares, aunque solamente con el carácter de solidarios.

Lo anterior resulta algo *sui generis* en el régimen de responsabilidades de los servidores públicos, en tanto que existe la posibilidad de que, bajo un mismo tipo de responsabilidad, se pueden considerar tanto servidores públicos como particulares.

En ambos casos, se determina la responsabilidad bajo un mismo procedimiento y resolución, que tiene como finalidad el que los particulares, llámense proveedores, contratistas o contribuyentes en general, asuman la parte de responsabilidad que les corresponde por los daños y perjuicios que se produzcan en la hacienda pública a consecuencia de las conductas irregulares de los servidores públicos con los cuales participaron o propiciaron.

Esto significa que, en los casos en que así suceda, tanto servidores públicos como particulares tienen la obligación legal de destinar una parte de su patrimonio personal con la finalidad de indemnizar a la hacienda pública.

Una vez expuesto lo anterior, y ante la carencia total de un concepto doctrinario sobre la figura de la responsabilidad resarcitoria, podemos concluir que: la responsabilidad resarcitoria es la sanción que a manera de reparación o

compensación impone el Estado, a aquellos servidores públicos que hayan incurrido en conductas irregulares, ya sea de acción u omisión, y que le han ocasionado a dicho ente un perjuicio de carácter económico.

3.2. Naturaleza jurídica de la Responsabilidad Resarcitoria.

Desde el punto de vista jurídico, la responsabilidad resarcitoria tiene una naturaleza de crédito fiscal.

Lo anterior puede deducirse desde dos vertientes:

- Por la autoridad que lo emite.
- Por los efectos y consecuencias que produce.

Desde el primer aspecto, corresponde a una autoridad administrativa fiscal la competencia para conocer, tramitar y resolver los procedimientos de responsabilidad resarcitoria.

En ese sentido, el acto mediante el cual la autoridad fiscal determina una cantidad líquida como responsabilidad resarcitoria, resulta un crédito fiscal.

El artículo 28 del Código Financiero del Distrito Federal; expresamente dispone lo siguiente:

Artículo 28. "Son créditos fiscales los que tengan derecho a percibir el Distrito Federal o sus organismos descentralizados que provengan de contribuciones de aprovechamientos, de sus accesorios, incluyendo los que se deriven de responsabilidades resarcitorias, así como aquellos a los que las leyes les den ese carácter y demás que el Distrito Federal tenga derecho a percibir por cuenta ajena...".

En esta materia, el Código Fiscal de la Federación, en su artículo 4º señala lo siguiente

Artículo 4º.- "Son créditos fiscales los que tengan derecho a percibir el Estado o sus organismos descentralizados que provengan de contribuciones de aprovechamientos o de sus accesorios, incluyendo los que deriven de responsabilidades que el Estado tenga derecho a exigir de sus servidores públicos o de los particulares, así como aquellos a los que las leyes les den ese carácter y el Estado tenga derecho a percibir por cuenta ajena...".

De esta manera, en una primera apreciación, un crédito fiscal es una obligación de pago que por ley es exigible al contribuyente, la cual tiene derecho a percibir el Estado, con la posibilidad de hacerla efectiva de manera coactiva en el momento en que quede firme, mediante los procedimientos administrativos establecidos legalmente para ese fin.

Las apreciaciones teóricas no resultan diferentes de lo establecido en el Código Fiscal de la Federación y en el Código Financiero del Distrito Federal por lo que hace a los elementos que componen la existencia de un crédito fiscal.

Sin embargo, para algunos autores no es necesario emitir una resolución para que se genere un crédito fiscal, como es el caso de la postura que adopta el jurista Ernesto Flores Zavala, al expresar que: "No es, pues, necesaria la resolución de autoridad alguna para que se genere el crédito, éste nace automáticamente al realizarse la hipótesis legal; la resolución que en muchos casos dicta la autoridad fiscal es sólo declarativa de la existencia del crédito"³².

³² FLORES ZAVALA, Ernesto, *Las Finanzas Públicas Mexicanas*, Edit. Porrúa, 7ª ed., México, 1983, p. 35.

Por otro lado, Luis Martínez López advierte que "...para que exista un crédito fiscal es necesario que el sujeto pasivo de la obligación tributaria realice un acto o incurra en una omisión que se comprenda dentro de la situación que define la ley"³³, esto es, se necesita que al mismo tiempo que exista un hecho, haya una norma legal que le sea aplicable al caso concreto, es decir, un hecho jurídico.

Del mismo modo autores como Gregorio Sánchez León aseveran que el crédito fiscal nace "...por la realización de un solo acto, como cuando se grava el producto de una compraventa, que existe por la simple concurrencia del vendedor y el comprador, una vez establecido y aceptado el precio; no obstante, también existe otra situación que la autoridad puede declarar que existe crédito fiscal hasta que se compruebe la existencia de una serie de hechos, necesarios para el nacimiento y liquidación del mismo"³⁴.

Analizando lo anteriormente expuesto, podemos advertir que estamos bajo dos circunstancias de hecho y de derecho.

La primera de ellas, en cuanto a que la determinación del posible crédito se realiza por los particulares como en el caso de una compraventa, y la segunda, por parte de la autoridad cuando así lo establece la ley.

"La relación tributaria tiene diversas etapas que la doctrina y la legislación distinguen con claridad, etapas que van del nacimiento del crédito fiscal a su determinación en cantidad líquida y finalmente su exigibilidad, siendo claramente antijurídico confundir el nacimiento con la determinación en cantidad líquida o sea el *accertamento* (expresión de la doctrina italiana) y la exigibilidad"³⁵.

³³ MARTÍNEZ LÓPEZ, Luis. *Derecho Fiscal Mexicano*. Edit. Porrúa, 3ª ed., 1980, p. 112.

³⁴ SÁNCHEZ LEÓN, Gregorio. *Derecho Fiscal Mexicano*, Tomo I. Edit. Porrúa, 12ª ed., México, 2000, p. 334.

³⁵ Revista del Tribunal Fiscal de la Federación, Tomo 12, p. 589.

Para comprender el fenómeno jurídico del *accertamento* y por la importancia que tiene, consideramos importante transcribir los párrafos conducentes del autor Mario Pugliese:

“No es posible dividir, para dar un ejemplo de evidencia inmediata, el estudio del momento característico de la formación de la obligación tributaria (nacimiento de la obligación) que pertenece al derecho material, del estudio de la institución del *accertamento*; lo cual sin duda alguna pertenece al derecho formal y procesal, por lo menos en su mayor parte. Estas observaciones son un corolario de las antes hechas sobre la unidad indivisible del proceso formativo de la obligación tributaria. Si concordamos pues, las varias fases de que consta ese proceso según su ordenamiento lógico-jurídico, tendremos la sucesión cronológica siguiente:

- a) Nacimiento de la obligación en el momento característico en que se realiza el hecho jurídico previsto por la ley;
- b) ‘*Accertamento*’ de carácter histórico de la realización del fenómeno indicado en el inciso a), y
- c) ‘*Accertamento*’ de la medida de la obligación –como se ve-, en la teoría italiana la declaración de que el crédito fiscal existe y la determinación de las fases o etapas sucesivas, estas no admiten separación, pues ambas son igualmente indispensables para que surja el derecho del Estado, en cobro de una prestación individualizada.

Sin embargo, existe independencia entre las dos funciones y así es como si no se ‘*acciertan*’ las bases para liquidar el crédito, esa omisión no desvirtúa, ni menos destruye, el crédito que nace perfecto desde que se realiza la situación que prevé la ley para la generación de la obligación.

En nuestro Derecho se presentan situaciones en que no es discutible la existencia del crédito, nacido desde que se realizó la situación considerada en la

ley, independientemente de que se fijen las bases de su liquidación. En estos casos el crédito está latente y dura así hasta que transcurre el término de la prescripción, si ésta se consuma, la obligación quedará extinta por ese motivo, sin que sea legal ya 'acertar' sobre su medida.

Una de estas situaciones es cuando la autoridad declara que alguien es contribuyente.

En este caso, se realiza el '*ascertamiento*' del nacimiento de la obligación, pues se considera que el afectado está dentro de la situación prevista en la ley, pero no existe '*ascertamiento*' de las bases para la liquidación del crédito, porque aquella declaración general no es suficiente. La medida de la obligación depende de la aplicación de muchas disposiciones de la ley tributaria y de la consideración de las circunstancias en que se encuentre el contribuyente³⁶.

Como se observa, si bien en principio el autor identifica dos momentos distintos: el de nacimiento de la obligación fiscal y el de la determinación del crédito fiscal, al final retoma la existencia automática de dicho crédito fiscal como sostiene Flores Zavala.

A este respecto, reitero mi señalamiento en cuanto a que la determinación de la autoridad hace probable la existencia de un crédito fiscal, mismo que quedará firme o existente una vez consentido o agotados los medios legales para impugnarlo y exista resolución que conforme la determinación.

Por su parte, el Maestro Sergio Francisco de la Garza, define a la liquidación en los siguientes términos:

³⁶ PUGLIESE, Mario. *Derecho Financiero*, Edit. Imani, Milán, Italia, citado por SÁNCHEZ LEÓN, Gregorio, Op. Cit., pp. 335 a 337.

"La liquidación del impuesto, en sentido amplio, consiste precisamente en el acto o en la serie de actos necesarios para la comprobación y valorización de los diversos elementos constitutivos de la deuda impositiva (presupuesto material y personal base imponible) con la consiguiente aplicación del tipo de gravamen y la concreta determinación cuantitativa de la deuda del contribuyente"³⁷.

A su vez, Piero Giannini, citado por De la Garza; argumenta al respecto lo siguiente:

"Siendo ésta la razón del ser y la función de la liquidación, es claro que constituye una fase ineludible en el desenvolvimiento de la relación impositiva cuya lógica necesidad deriva de la simple consideración de que, conteniendo la norma tributaria un mandato abstracto e hipotético, no resulta posible afirmar que alguien debe al Estado o a otro ente público una suma determinada, si no es cumpliendo las operaciones que implica la liquidación. De aquí se desprende que la liquidación es necesaria y se produce en cualquier especie de impuesto por ser consustancial con el carácter mismo de la obligación tributaria como obligación *ex lege*"³⁸.

Nuevamente, encontramos que el Maestro De la Garza resume lo anteriormente indicado en los siguientes términos:

"En nuestro Derecho, así como en la mayor parte de los ordenamientos jurídicos extranjeros, pueden señalarse cuatro clases de procedimientos de determinación de la liquidación:

1. La liquidación que realiza el sujeto pasivo directo o por adeudo ajeno, en forma espontánea, sin intervención de la autoridad fiscal; este procedimiento es llamado por algunos autores italianos, impropriamente

³⁷ DE LA GARZA, Sergio Francisco, *Derecho Financiero Mexicano*, Edit. Porrúa, 11ª ed., México, 1998, p. 517

³⁸ *Ibidem*, p. 520

'auto-determinación' (*auto-accertamento*), y por algunos autores españoles, 'auto-imposición'.

2. La liquidación que realiza la administración, con la colaboración del sujeto pasivo, y que es considerado en Europa como el procedimiento 'normal' de liquidación. Es el caso del Impuesto Estatal sobre Espectáculos Públicos en que las autoridades fiscales nombran interventores para que tratándose de contribuciones ocasionales, éstos liquiden el impuesto por conducto del interventor al terminar la función.
3. La liquidación que realiza la autoridad fiscal sin la intervención del deudor, es llamada 'liquidación de oficio'; 'determinación de oficio' o 'liquidación estimativa'.
4. La liquidación o determinación que se hace por virtud de un acuerdo, convenio o 'concordato' celebrado entre la autoridad tributaria y el sujeto pasivo"³⁹.

De las transcripciones anteriores se puede advertir que en los términos liquidación y determinación de la obligación tributaria se deben utilizar como sinónimos, en virtud de que la liquidación cumple con la doble función de reconocer la existencia de una obligación a cargo de un determinado sujeto y de cuantificar el posible crédito fiscal.

Una vez que la obligación fiscal se haya determinado en cantidad líquida, surge la posibilidad de llegarse a conformar el crédito fiscal, mismo que deberá pagarse en el plazo establecido en las normas fiscales respectivas.

Aunque con la aclaración ya reiterada, de cuándo un crédito fiscal queda firme, el artículo 99 del Código Financiero del Distrito Federal establece que no satisfecho o garantizado en el plazo señalado por la ley, se hace exigible su pago mediante el procedimiento administrativo de ejecución.

³⁹ DE LA GARZA, *Op. Cit.*, p. 519.

3.3. Alcances y Objetivos del Procedimiento de Responsabilidad Resarcitoria.

En este inciso se precisarán los aspectos que son fundamentales para comprender los alcances y objetivos de la responsabilidad resarcitoria.

Desde el punto de vista de la afectación sufrida a la Hacienda Pública, consideramos que este tipo de responsabilidad ha resultado eficaz, ya que tiene por objetivo reparar los daños y perjuicios ocasionados, además de ser un paliativo frente a las conductas ilícitas de los servidores públicos.

El procedimiento previsto en el Código Financiero del Distrito Federal ha venido perfeccionándose desde 1995 para, en la actualidad, respetar y observar aparentemente las garantías individuales de los probables responsables.

En un principio, el procedimiento era similar o idéntico al previsto en la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal. Recordando que esta Ley consideraba al Distrito Federal como una dependencia más de la Administración Pública Federal centralizada, es decir un Departamento Administrativo.

El procedimiento evolucionó de ser un procedimiento administrativo a uno de índole jurisdiccional. Sin embargo, cabe reflexionar si lo anterior puede considerarse suficiente para garantizar la legalidad de los actos que determinan la sanción y, por otra parte, si se satisface completamente el interés general al resarcirse los daños y perjuicios ocasionados a la Hacienda Pública.

Dentro de los alcances que la responsabilidad resarcitoria tiene es de que se trata de una responsabilidad de carácter civil o al menos una variante que es determinada por una autoridad administrativa y concretamente, de tipo fiscal.

Por los argumentos expresados, considero que no es acertado ubicar a la responsabilidad resarcitoria dentro del catálogo de las responsabilidades

administrativas, toda vez que independientemente de la conducta irregular o, inclusive, ilícita del servidor público, lo importante es demostrar y determinar la afectación a la Hacienda Pública con la finalidad de buscar su reparación inmediata y ésta, desde el punto de vista que se quiera utilizar, es una responsabilidad civil.

Así pues, resulta errónea la postura de la doctrina del Derecho Administrativo que sostiene que la responsabilidad resarcitoria es una responsabilidad de tipo administrativo, si en esencia se observa que no es así.

No se debe perder de vista que se trata de resarcir un daño o perjuicio ocasionado a la Hacienda Pública, la cual se constituye con las contribuciones y demás ingresos que por ley se tiene obligación de cumplir con su pago, pues al final de cuentas se destinan al gasto público. Son pues, recursos públicos que requieren una protección por demás eficiente y eficaz.

Por otra parte, los responsables directos que ocasionan el daño o quebranto son servidores públicos que por sus conductas irregulares (de acción u omisión), ocasionan que la Hacienda Pública tenga un menoscabo que necesariamente repercute en la sociedad.

Además, resulta acertado que existan correctivos disciplinarios para garantizar la función de la Administración Pública. Pero también y tratándose de daños a la Hacienda Pública, resulta imprescindible que además se reparen por aquellos determinados responsables de su comisión, mediante un procedimiento administrativo incoado por autoridad competente y respetando todas y cada una de las garantías individuales consagradas en la Constitución General de la República.

Considero que en esto no puede haber críticas fundadas; el problema está en cómo determinar esa responsabilidad resarcitoria, con la finalidad de garantizar su plena legalidad y consolidar así una institución garante de la indemnización en casos de afectación a los recursos públicos.

Y esto presenta, en esencia y por principio, el reconocimiento sobre la naturaleza jurídica de ese tipo de responsabilidad, para después precisar la de su procedimiento de determinación.

Reconocida la naturaleza civil y administrativa, en tanto que toda responsabilidad resarcitoria ya implica una falta de administrativa, ahora es necesario reflexionar sobre si es permitido que una autoridad administrativa y no judicial sea la que determine la sanción por lo que hace a la reparación de los daños y perjuicios.

Esto es, tratándose de la sola obligación de reparar, la responsabilidad civil en principio es resuelta por un órgano judicial en un proceso determinado: un juez del orden civil ante quien se ha promovido una acción de reparación y después de tramitado el juicio correspondiente, dicta sentencia determinando la existencia o no de dicha obligación a cargo de la persona demandada.

Esto se aprecia con toda claridad tratándose de acciones entre particulares, que requieren de un fallo judicial para resolver la controversia establecida.

Sin embargo, tratándose de personas de Derecho Público como sujetos responsables, la responsabilidad civil se ha desarrollado haciendo más eficiente su tramitación y satisfacción económica del particular afectado en su patrimonio; de un proceso judicial se está evolucionando a un procedimiento administrativo.

Por poner un ejemplo, la evolución de la responsabilidad civil del Estado y en particular del Gobierno del Distrito Federal, ha hecho que las legislaciones permitan un procedimiento administrativo para satisfacer de manera eficaz la reparación patrimonial de los particulares.

El problema es que a esto se le ha identificado como responsabilidad patrimonial, cuando en esencia también es una responsabilidad civil.

Cabe precisar que la reforma constitucional al artículo 109 de la Constitución Política Federal incluye esa denominación. Sin embargo, lo importante es que en el ámbito constitucional se reconoce que la responsabilidad del Estado Mexicano por los daños que ocasione en los bienes o derechos de los particulares, con motivo de su actividad administrativa irregular, será objetiva y directa.

En el Código Financiero del Distrito Federal, existe un Capítulo específico intitulado "Del Pago por concepto de Responsabilidad Patrimonial" que comprende el artículo 389 del Código Financiero del Distrito Federal .

Sin ser propiamente el tema de este trabajo, menciono que en esos artículos se indica que el Distrito Federal tiene obligación de pagar los daños y perjuicios causados por sus servidores públicos con motivo del ejercicio de las atribuciones que les estén encomendadas y que esos pagos se harán por conducto de la Secretaría de Finanzas. Además dispone que en todos los casos se deberá determinar en cantidad líquida el monto de la indemnización y, cuando no se hubiera realizado, lo tendrá que hacer la Procuraduría Fiscal del Distrito Federal.

Por su parte, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos establece:

Artículo 77 bis.- "Cuando en el procedimiento administrativo disciplinario se haya determinado la responsabilidad del servidor público y que la falta administrativa haya causado daños y perjuicios a particulares, éstos podrán acudir a las dependencias, entidades o a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, para que ellas directamente reconozcan la responsabilidad de indemnizar la reparación del

daño en cantidad líquida y, en consecuencia, ordenar el pago correspondiente, sin necesidad de que los particulares acudan a la instancia judicial o cualquier otra.

El Estado podrá repetir de los servidores públicos el pago de la indemnización hecha a los particulares.

Si el órgano del Estado niega la indemnización, o si el monto no satisface al reclamante, se tendrán expeditas, a su elección, la vía administrativa o judicial.

Cuando se haya aceptado una recomendación de la Comisión de Derechos Humanos en la que se proponga la reparación de daño y perjuicios, la autoridad competente se limitará a su determinación en cantidad líquida y la orden de pago respectiva".

Por tanto, la misma responsabilidad patrimonial del Estado o de una Entidad Federativa, como es el caso del Distrito Federal frente a particulares está evolucionando a un procedimiento administrativo en estricto sentido, con la finalidad de hacerla más ágil y eficaz que un juicio del orden civil.

Pero también, por lo señalado en la legislación y en la doctrina, tal vez resultaría más adecuado aclarar que la responsabilidad patrimonial es una especie del género responsabilidad civil, que se da cuando el obligado "a reparar o indemnizar" es una persona de Derecho Público frente a particulares.

Sin embargo, toda responsabilidad civil es de tipo patrimonial, esa es la finalidad de la indemnización, así sea daño material o, inclusive, moral. Al final de cuentas, se determina una obligación de reparar, debe resarcirse en forma pecuniaria el daño o perjuicio causado.

Pero entonces, tratándose de afectación en recursos públicos y de una responsabilidad originada al interior del Estado, por su mismo personal en la misma función pública o por efecto de ella; ¿se considerará patrimonial o civil?

La respuesta no es tan complicada: es civil, porque toda responsabilidad civil es patrimonial.

Además, en el supuesto de considerar a la responsabilidad de tipo resarcitorio como responsabilidad administrativa o una variante de ella, entonces la autoridad necesariamente tendría que optar por una de las siguientes vías:

- Se finca exclusivamente la responsabilidad disciplinaria o administrativa;
- Se finca exclusivamente la responsabilidad resarcitoria;
- Se tendría además que derogar el señalamiento constitucional que prohíbe "imponer dos veces por una sola conducta sanciones de la misma naturaleza".

Lo anterior, porque siempre que existe responsabilidad resarcitoria ya se dio una falta a la disciplina administrativa.

3.4. Regulación de la Responsabilidad Resarcitoria en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

De conformidad con el artículo 122 de la Constitución General de la República, la Asamblea Legislativa es el Órgano Legislativo del Distrito Federal. Para los efectos de este trabajo, basta decir que la Base Primera del citado artículo constitucional establece la forma y procedimientos de integración de dicho órgano legislativo.

Por su parte, el artículo 8º del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, en plena concordancia con los postulados de la Constitución Política Federal,

determina que la Asamblea Legislativa constituye la autoridad local que tiene a su cargo la función legislativa en el Distrito Federal.

A su vez, la fracción XIX del artículo 42 del Estatuto de Gobierno, le atribuye la facultad de revisión de la Cuenta Pública del año anterior que le remita el Jefe de Gobierno del Distrito Federal.

Por su parte, el artículo 43 del mismo Estatuto, dispone expresamente la existencia de su órgano técnico-auditor:

Artículo 43.- "Para la revisión de la Cuenta Pública, la Asamblea Legislativa dispondrá de un órgano técnico denominado Contaduría Mayor de Hacienda, que se regirá por su propia Ley Orgánica. La vigilancia del cumplimiento de sus funciones de la Comisión respectiva que señale la Ley Orgánica de la Asamblea Legislativa.

La revisión de la Cuenta Pública tendrá por objeto conocer los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el presupuesto y el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas.

Si del examen que realice la Contaduría Mayor de Hacienda aparecieran discrepancias entre las cantidades gastadas y las partidas respectivas del presupuesto o no existe exactitud o justificación en los gastos hechos, se determinarán las responsabilidades de acuerdo a la ley.

La Cuenta Pública del año anterior deberá ser presentada por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal a la Comisión de Gobierno

de la Asamblea Legislativa dentro de los diez primeros días del mes de junio.”

Ahora bien, de conformidad con el artículo 14 de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda, el Presidente del Órgano Superior de Dirección tiene, entre otras las siguientes facultades:

Artículo 14. “El Presidente del órgano colegiado de la Contaduría Mayor, como autoridad ejecutiva, tendrá específicamente las siguientes facultades:

I. Representar a la Contaduría ante toda clase de autoridades, entidades y personas físicas y morales;

II. Promover ante las autoridades:

a) El fincamiento de responsabilidades.

b) El cobro de las cantidades no percibidas por la Hacienda Pública del Distrito Federal, debidamente actualizadas.

c) El pago de los daños y perjuicios causados a la Hacienda Pública del Distrito Federal, así como las indemnizaciones; y

d) El cumplimiento de los actos, convenios o contratos que afecten a los programas, subprogramas y proyectos presupuestales.

III. Remitir copia de los comunicados respectivos a la comisión y, en general, realizar las investigaciones necesarias para el cabal cumplimiento de sus atribuciones;

IV. Conducir las sesiones de dicho órgano;

V. Notificar a los responsables sobre el fincamiento de responsabilidades en su contra;

VI. Ejecutar los programas de trabajo de la Contaduría

VII. Expedir el nombramiento de los auditores a que se refiere el artículo 15, fracción VIII y 31 de este ordenamiento; y

VIII. En general, todas las que se deriven de esta ley, de su Reglamento y de las disposiciones generales y acuerdos que dicte la Asamblea”.

De lo anteriormente expuesto, se desprende que la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal es un órgano técnico, formalmente legislativo pero materialmente administrativo que tiene a su cargo la labor de fiscalización de los recursos públicos y que la lleva a cabo sobre la gestión de la administración pública, así como de los demás organismos públicos y de los particulares involucrados con ello, con la posibilidad de fincar responsabilidades, o bien, de promoverlas ante las autoridades correspondientes.

En materia de responsabilidades, la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda le da competencia a este órgano fiscalizador legislativo para que a nombre de la Asamblea Legislativa proponga a la autoridad competente la sanción que corresponda al infractor en los términos de las disposiciones legales aplicables.

Cuando en ejercicio de sus atribuciones la Contaduría detecte irregularidades por actos u omisiones de servidores públicos, procede en dos sentidos

- Determinara el tipo de falta, para resolver la acción de responsabilidad aplicable.
- Promoverá el pliego de responsabilidad que proceda, el cual incluirá los expedientes técnicos correspondientes.

Dicha Ley Orgánica establece tres tipos de responsabilidad en que pueden incurrir los servidores públicos: penal, civil y administrativa.

En esta ocasión, centraremos nuestra atención en la responsabilidad administrativa; la multicitada ley dispone lo siguiente:

Artículo 39. “Cuando en el cumplimiento de sus atribuciones la Contaduría detecte irregularidades por actos u omisiones de servidores públicos, determinará la falta y promoverá el pliego de las responsabilidades que resulten, e integrará el o los expedientes técnicos correspondientes a efecto de:

- a) Tratándose de faltas administrativas, cuya imposición en los términos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos se le atribuya al superior jerárquico sean turnados los expedientes al mismo, para que aplique la sanción que corresponda, y
- b) **Tratándose de faltas que causen daños y perjuicios que causen daños a la Hacienda Pública del Distrito Federal, promoverá el procedimiento administrativo de ejecución en virtud de que las responsabilidades económicas que conforme a esta Ley se determinen e impongan, tendrán la naturaleza jurídica de créditos fiscales.**

La autoridad que aplique sanciones requeridas o efectúe la gestión de cobro deberá informar a la Contaduría sobre su cumplimiento.”

Artículo 40. “Las responsabilidades administrativas en que incurra en los términos de esta Ley, son independientes de las que puedan configurarse del orden civil o penal, en cuyo caso se estará a lo previsto por las normas que resulten aplicables.”

Lo anterior no tiene adecuación con el texto del párrafo segundo del artículo 576 del Código Financiero del Distrito Federal al disponer que: “(La Secretaría de Finanzas)... fincará responsabilidades resarcitorias en aquellos casos en que la

Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal emita pliegos de observaciones que no hayan sido solventados, previa solicitud que dicha autoridad presente, en términos del artículo 576 de éste Código”.

En consecuencia, surgen varios planteamientos:

1. Se considera como responsabilidad resarcitoria.
2. Existen dos procedimientos contenidos en legislaciones diversas, tales como: la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda y el Código Financiero del Distrito Federal.
3. En ambas se señala que la responsabilidad resarcitoria, como sanción de tipo económico, tiene naturaleza jurídica de un crédito fiscal.
4. En el procedimiento previsto en la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda, ésta puede promover no el procedimiento de fincamiento, sino la ejecución de resarcimiento.

Así entonces, encontramos que el artículo 30 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal dispone lo siguiente:

Artículo 30. “A la Secretaría de Finanzas corresponde el despacho de las materias relativas al desarrollo de las políticas de ingresos y administración tributaria, la programación, presupuestación y evaluación del gasto público del Distrito Federal, así como representar el interés del Distrito Federal en controversias fiscales y en toda clase de procedimientos administrativos ante tribunales en los que se controvierta el interés fiscal de la Entidad.

Específicamente cuenta con las siguientes atribuciones:

I. a VI. ...

VII. Ejercer la facultad económica coactiva, para hacer efectivos los créditos fiscales a favor del Distrito Federal;

...

IX. Vigilar y asegurar en general, el cumplimiento de las disposiciones fiscales;

...

XI. Representar en toda clase de procedimientos judiciales o administrativos los intereses de la hacienda pública del Distrito Federal;

...

XXI. Las demás que le atribuyan expresamente las leyes y reglamentos.”

En cuanto a la competencia específica de la Procuraduría Fiscal del Distrito Federal, en materia de procedimientos resarcitorios, el Reglamento Interior dispone los siguientes:

Artículo 36. “Corresponde al titular de la Procuraduría Fiscal del Distrito Federal:

XXVIII.- Fincar las responsabilidades administrativas de carácter resarcitorio, por actos u omisiones de servidores públicos en el manejo, aplicación y administración de fondos, valores y recursos económicos en general, de propiedad o al cuidado del Distrito Federal, en las actividades de programación y presupuestación así como por cualquier otros actos u omisiones en que un servidor público incurra por dolo, culpa o negligencia y que se traduzcan en daños o perjuicios a la Hacienda Pública del Distrito Federal, que descubra o tenga conocimiento la Secretaría de Finanzas por sí o a través de cualquiera de sus unidades administrativas, así como en aquellos casos en que la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal emita pliegos de observaciones que no hayan sido solventados.”

Artículo 91. "Corresponde a la Subprocuraduría de Asuntos Penales y Juicios sobre Ingresos Coordinados:

XII. Fincar las responsabilidades administrativas de carácter resarcitorio, por actos u omisiones de servidores públicos en el manejo, aplicación y administración de fondos, valores y recursos económicos en general, de propiedad o al cuidado del Distrito Federal, en las actividades de programación y presupuestación, así como por cualquier otros u omisiones en que un servidor público incurra por dolo, culpa o negligencia y que se traduzcan en daños o perjuicios a la Hacienda Pública del Distrito Federal, que descubra o tenga conocimiento la Secretaría de Finanzas por sí o a través de cualquiera de sus unidades administrativas, así como en aquellos casos en que la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal emita pliegos de observaciones que no hayan sido solventados."

Ahora bien, si se relacionan los artículos anteriormente transcritos con lo dispuesto por el Código Financiero del Distrito Federal, se tiene que la Secretaría de Finanzas por conducto de la Procuraduría Fiscal del Distrito Federal, puede fincar procedimientos de responsabilidad resarcitoria por dos vías:

1. Cuando de manera interna se descubran o se tenga conocimiento de las irregularidades que producen la afectación en la hacienda pública.
2. Cuando la Contaduría Mayor de Hacienda solicite dichos procedimientos ante pliegos de observaciones que no hayan sido solventados.

Con lo anterior, queda establecida la fundamentación y competencia de la Secretaría de Finanzas, quien por conducto de la Procuraduría Fiscal del Distrito Federal y la Subprocuraduría de Asuntos Penales y Juicios Sobre Ingresos

Coordinados, con la aplicación del procedimiento que ocupa nuestra atención pretenden resarcir el daño o perjuicio ocasionado a la Hacienda Pública, determinando la cantidad líquida por concepto de reparación que, bajo la naturaleza de crédito fiscal, una vez que ha quedado firme, incorpora una actualización al monto histórico desde la fecha en que ocurrió dicho daño o perjuicio.

3.5. La aplicación del Procedimiento de Responsabilidad Resarcitoria en las Entidades Federativas.

A continuación, a manera de ejemplo expondremos como se lleva a cabo el procedimiento de responsabilidad resarcitoria en las siguientes tres Entidades Federativas de la República Mexicana:

a) **Estado de México.** En esta Entidad Federativa tiene aplicación para el tema que nos ocupa la Ley Orgánica para la Contaduría General de Glosa del Poder Legislativo del Estado de México, en cuyo capítulo VI se establecen entre otras disposiciones las que conciernen a causas específicas de responsabilidad administrativa en que pueden incurrir servidores públicos relacionados con la cuenta pública, y que por otro lado, no tienen equivalente en la Ley de Responsabilidad de los Servidores Públicos del Estado y Municipios ocurriendo lo propio con los tipos de responsabilidad penal y que son propios, para una Ley de este tipo, supuesto que ninguno de ellos corresponde a ninguna figura penal existente en las leyes vigentes.

Cabe destacar que la Contaduría General de Glosa es el órgano técnico de la Legislatura del Estado de México, que tiene a su cargo el control y fiscalización del ingreso y gasto público; con atribuciones y funciones para revisar la Cuenta de la Hacienda Pública del Gobierno del Estado, y de sus Organismos Auxiliares, así como de las Cuentas de las Haciendas Públicas y Organismos Municipales e informar de sus resultados, en los términos que disponga la Ley Orgánica para la

Contaduría General de Glosa del Poder Legislativo del Estado de México, y demás ordenamientos legales aplicables.

La Contaduría General de Glosa, en el desempeño de sus atribuciones, tendrá el carácter de autoridad administrativa, en sus funciones de fiscalización y control. Las observaciones que se formulen a los Servidores Públicos derivadas de la revisión de la cuenta pública, de los informes mensuales y de las auditorías practicadas, deberán aclararse, justificarse o reintegrarse para quedar solventadas en un plazo de diez a treinta días naturales a criterio de la Contaduría General de Glosa.

Sin embargo, cuando por la cuantía o gravedad de la presunta responsabilidad en que hayan incurrido, entre tanto lo aclaran, lo justifican o reintegran, podrán quedar suspendidos de su cargo.

Asimismo, incurren en responsabilidad administrativa en los términos de esta Ley, los servidores públicos del Estado y Municipios que en el ejercicio de sus funciones incumplan, entre otras con las siguientes obligaciones específicas:

- I. Rendir oportunamente la Cuenta Pública;
- II. Proporcionar la información que solicite la Contaduría General de Glosa en los términos establecidos en la Ley;
- III. Llevar a cabo la revisión, integración o comprobación de cuentas conforme a lo establecido por los ordenamientos aplicables;
- IV. Observar las normas aplicables a los procedimientos, métodos y sistemas en materia de Contabilidad, Auditoría Gubernamental y Archivo Contable;

V. Rendir informes y dar contestación en los términos de esta ley a las observaciones que haga la Contaduría General de Glosa, derivadas de la revisión de la cuenta pública, de los informes mensuales o del resultado de las auditorías practicadas;

VI. Remitir informes mensuales de los estados financieros de la Hacienda Pública Municipal y de obras públicas municipales en los términos establecidos en esta Ley;

VII. Caucionar el manejo de los recursos públicos en los términos establecidos por esta Ley; y

VIII. Informar a la Contaduría General de Glosa, de las enajenaciones y donaciones de los bienes muebles e inmuebles de los municipios, previamente a la realización de la operación.

A su vez, la Comisión Inspectoradora de la Contaduría General de Glosa podrá solicitar a la autoridad competente la suspensión temporal o la revocación definitiva del nombramiento o mandato del Servidor Público Municipal que corresponda; en su caso, hasta la intervención de la tesorería respectiva, en los casos debidamente acreditados de omisión reiterada en el cumplimiento de las obligaciones previstas en las fracciones I, V y VI antes señaladas.

Por tanto, resulta válido mencionar que la Contaduría General de Glosa, es el órgano facultado por la Legislatura del Estado, para determinar o proponer la sanción que corresponda al infractor u omiso, en los términos de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios, por las faltas administrativas cometidas. Las sanciones se harán efectivas en términos de la Ley Orgánica para la Contaduría General de Glosa del Poder Legislativo del Estado de México.

Cuando en cumplimiento de sus atribuciones la Contaduría General de Glosa detecte irregularidades por actos u omisiones de Servidores Públicos, determinará la falta y fincará el pliego preventivo y en su caso el definitivo de las responsabilidades que resulten, e integrará el o los expedientes técnicos correspondientes a efecto de:

a) Tratándose de faltas administrativas, sean turnados los expedientes al superior jerárquico, para que aplique la sanción que corresponda; y

b) Tratándose de faltas que causen daños o perjuicios a las Haciendas Públicas o al patrimonio de los organismos auxiliares, promoverá el procedimiento resarcitorio en términos de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios y la Ley Orgánica del Poder Legislativo.

La autoridad que aplique las sanciones impuestas por la Contaduría General de Glosa, deberá informar a ésta sobre su cumplimiento, cursando copia a la Comisión Inspector de la Contaduría General de Glosa.

Las responsabilidades administrativas en que se incurra en los términos de la Ley Orgánica para la Contaduría General de Glosa del Poder Legislativo del Estado de México, son independientes de las que puedan configurarse del orden civil o penal, en cuyo caso se estará a lo previsto por las normas que resulten aplicables.

b) **Jalisco.** En esta Entidad Federativa resulta aplicable la Ley de Fiscalización Superior del Estado de Jalisco, cuyo objeto es entre otros el de determinar las indemnizaciones y el fincamiento de responsabilidades por daños causados a la hacienda pública estatal o municipal o al patrimonio de los entes públicos estatales y municipales.

Es preciso indicar que son sujetos de fiscalización superior, los servidores públicos de las entidades fiscalizadas que ejerzan recursos públicos y, en general, cualquier entidad, persona física o jurídica, pública o privada, que haya recaudado, administrado, manejado o ejercido recursos públicos estatales o municipales, y los federales que le compete revisar a la Auditoría Superior mediante convenio que haya suscrito con su similar Auditoría Superior de la Federación.

Dentro de sus atribuciones y obligaciones, la Auditoría Superior tendrá la de verificar que los sujetos de fiscalización hayan recaudado, manejado, administrado o ejercido recursos públicos conforme a los programas aprobados y montos autorizados, así como que, los egresos con cargo a las partidas correspondientes, se efectúen con apego a las disposiciones legales aplicables en la materia;

También la Auditoría Superior podrá presentar denuncias y querellas en los términos de la legislación penal, en los casos de presuntas conductas delictivas de los servidores públicos y en contra de particulares, cuando tenga conocimiento de hechos que pudieran implicar la comisión de un delito relacionado con daños a las haciendas públicas o al patrimonio de las entidades fiscalizadas, así como denuncias de juicio político, de conformidad con el Título Octavo de la Constitución Política de la entidad y la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Jalisco.

La revisión, examen y fiscalización de las cuentas públicas de las entidades fiscalizadas tendrán por objeto el determinar que la gestión financiera no haya causado daños en la hacienda pública o al patrimonio de las entidades fiscalizadas y se haya realizado acorde con las leyes, decretos, reglamentos y demás disposiciones aplicables en materia de sistemas de registro y contabilidad gubernamental, contratación de servicios, obra pública, adquisiciones, arrendamientos, conservación, uso, destino, afectación, enajenación y baja de bienes muebles e inmuebles, almacenes y demás activos y recursos materiales.

Si de la revisión, examen y fiscalización superior de las cuentas públicas, aparecieran irregularidades que permitan presumir la existencia de hechos u omisiones que produzcan daños a la hacienda pública o al patrimonio de las entidades fiscalizadas, la Auditoría Superior procederá, previa aprobación del Pleno del Congreso a:

I. Cuantificar los daños correspondientes, la indemnización equivalente a los mismos y las sanciones pecuniarias respectivas;

II. Promover ante las autoridades competentes el fincamiento de alguna de las responsabilidades a que se refiere el artículo 91 de la Constitución Política del Estado de Jalisco, cuando se presume su existencia; y

III. Coadyuvar con el Ministerio Público en los procesos penales correspondientes.

Los pagos que con cargo al presupuesto de egresos y los que conforme a la ley y otras disposiciones aplicables, vaya a efectuar la entidad fiscalizada, se realizarán por conducto del órgano encargado de las finanzas de la entidad fiscalizada, previa la revisión legal de quien genere el gasto y la revisión administrativa de la documentación comprobatoria por parte de dicho órgano.

Cuando en su caso, se realice algún pago directamente, a través de fondos revolventes, los responsables de justificar la procedencia del gasto y revisar administrativa y legalmente la documentación comprobatoria serán quienes hayan efectuado dicho pago. Para tal efecto los proveedores de bienes y servicios deberán de sujetarse a las disposiciones que existan en la materia.

El Ejecutivo del Estado, por conducto de la Secretaría de Finanzas y los ayuntamientos, por conducto de los presidentes municipales, deberán informar trimestralmente a la Auditoría Superior de los trámites que se vayan realizando para la ejecución de los cobros respectivos y el monto de lo recuperado.

El importe de las indemnizaciones que se recuperen deberá ser entregado por la Secretaría de Finanzas a las respectivas áreas administrativas de las entidades fiscalizadas que sufrieron el daño respectivo. Lo propio se hará en el caso de los municipios. Dicho importe quedará en áreas administrativas o tesorerías y sólo podrá ser ejercido de conformidad con lo establecido en el correspondiente presupuesto.

De conformidad con el contenido de la Ley de Fiscalización Superior del Estado de Jalisco incurren en responsabilidad en la rendición de cuentas:

I. Los sujetos de fiscalización, por actos u omisiones que causen daño estimable en dinero a la hacienda pública o al patrimonio de las entidades fiscalizadas;

II. Los servidores públicos de las entidades fiscalizadas que no rindan sus informes acerca de la solventación de los pliegos de observaciones formulados y remitidos por la Auditoría Superior;

III. Los sujetos de fiscalización, que no remitan la información solicitada por la Auditoría Superior, con motivo de la revisión, examen y fiscalización de las cuentas públicas; y

IV. Los servidores públicos de la Auditoría Superior, cuando al revisar las cuentas públicas, no formulen las observaciones sobre situaciones irregulares que detecten;

A su vez, las sanciones por responsabilidades serán:

I. Amonestación por escrito;

II. Multas de cien a quinientos salarios mínimos vigentes en la Zona Metropolitana de Guadalajara; y

III. Arresto administrativo hasta por treinta y seis horas.

Las responsabilidades se constituirán, en primer término, a los sujetos de fiscalización que directamente hayan ejecutado los actos o incurran en las omisiones que las hayan originado y, subsidiariamente, y en ese orden, al servidor público jerárquicamente inmediato que por la índole de sus funciones, haya omitido la revisión o autorizado tales actos, por causas que impliquen dolo, culpa o negligencia por parte de los mismos.

Serán responsables solidarios con los servidores públicos, los particulares, persona física o jurídica, en los casos en que hayan participado y originado una responsabilidad por la rendición de cuentas, así como aquellos que señalen las leyes.

Las facultades del Congreso del Estado para determinar responsabilidades e imponer las sanciones, mediante el informe del resultado de la revisión, examen y fiscalización superior de las cuentas públicas que le presentara la Auditoría Superior, prescriben en tres años a partir de la presentación del informe antes mencionado.

Asimismo, las responsabilidades que se finquen a los sujetos de fiscalización, así como a los servidores públicos de la Auditoría Superior, no eximen a éstos ni a los particulares, de sus obligaciones, cuyo cumplimiento se les exigirá aún cuando la responsabilidad se hubiere hecho efectiva total o parcialmente.

La Auditoría Superior, con base en las disposiciones de esta ley, formulará un dictamen derivado de la revisión, examen y fiscalización superior de las cuentas públicas, en el que se determinará, en cantidad líquida, la presunta responsabilidad de los infractores, la cual deberá contabilizarse de inmediato.

Por otra parte, en lo que concierne a las multas y sanciones tendrán el carácter de créditos fiscales y se fijarán en cantidad líquida por la Auditoría

Superior, haciéndose efectivas conforme al procedimiento administrativo de ejecución que establece la legislación aplicable.

El importe de las sanciones deberá fundarse y motivarse tomando en cuenta las condiciones económicas del infractor, la gravedad de la infracción cometida, los medios de ejecución y, en su caso, su nivel jerárquico.

c) **Nuevo León.** En este Estado se aplica para el tema que ocupa nuestra atención la Ley de la Contaduría Mayor de Hacienda del Estado Libre y Soberano de Nuevo León, la cual establece que al Contador Mayor de Hacienda, tendrá entre otras atribuciones, la de aplicar las sanciones que procedan en términos de esta ley, a los Servidores Públicos de la Contaduría Mayor de Hacienda, así como también podrá promover las acciones de resarcimiento por los medios a que se refiere la ley en cita y demás disposiciones fiscales a favor de la Hacienda Pública del Estado, así como informar al Congreso el monto de los mismos.

Para los efectos de la Ley de la Contaduría Mayor de Hacienda del Estado Nuevo León, incurre en responsabilidad toda persona física o moral imputable, que intencionalmente, por imprudencia o negligencia cause daño o perjuicio a la Hacienda Pública Estatal, Municipal o de sus Entidades, o no de cumplimiento a lo dispuesto por la legislación en comento y otras disposiciones jurídicas vigentes en el Estado, en relación con la materia Fiscal, Gasto Público, Obra Pública, Adquisiciones y demás materias relacionadas con los aspectos presupuestales.

Cabe precisar que las responsabilidades a que se refiere la Ley de la Contaduría Mayor de Hacienda del Estado Libre Y Soberano de Nuevo León, son exigibles a:

- a) Los servidores públicos.
- b) Las personas que manejen o administren fondos o valores o apliquen recursos del Estado o de los Municipios, incluyendo a sus entidades;

- c) Cualquier persona física o moral que:
- I. Participe activamente en hechos o actos jurídicos que entrañen el incumplimiento de alguna disposición aplicable al ingreso o gasto público, o de las obligaciones contraídas con entidades;
 - II. Haya dejado de rendir total o parcialmente los informes u omita proporcionar la documentación que le solicite la Contaduría Mayor de Hacienda.

De igual modo serán exigibles a los servidores públicos que presten sus servicios en la Contaduría Mayor de Hacienda, cuando al revisar a las entidades sujetas a la fiscalización, control y evaluación de la propia Contaduría Mayor de Hacienda, no formulen observaciones o no informen a sus superiores sobre irregularidades o ilícitos detectados y que puedan dar origen al fincamiento de responsabilidades o a la presentación de denuncias penales.

El procedimiento para el fincamiento de responsabilidades y la imposición de sanciones se llevará a cabo de acuerdo a los criterios siguientes:

a) En el caso de que la irregularidad detectada por la Contaduría Mayor de Hacienda, no implique daño patrimonial a la Hacienda Pública Estatal, Municipal o de sus Entidades ni la presunción de la comisión de hechos delictuosos, el Contador Mayor de Hacienda podrá imponer multa de una a cien veces el Salario Mínimo Diario vigente en la Capital del Estado, a quien entorpezca el desempeño de las funciones de la Contaduría Mayor de Hacienda o no proporcione la información que le sea requerida; e informará del hecho a la Comisión de Vigilancia.

b) De implicar la irregularidad detectada, daños y perjuicios patrimoniales a la Hacienda Pública Estatal, Municipal o de sus entidades, la Contaduría Mayor de Hacienda, en representación del Congreso, determinará y cuantificará la responsabilidad administrativa, los sujetos responsables y solicitará a la autoridad

competente la haga efectiva a través de los medios legales e informará a la Comisión de Vigilancia.

Para determinar y cuantificar el monto de la responsabilidad administrativa, se tomará como base el monto de los daños y perjuicios causados, a los valores actualizados, incluyendo los accesorios que correspondan;

c) Si la irregularidad detectada implica la comisión de un presunto ilícito, el Contador Mayor de Hacienda en representación del Congreso, y previo conocimiento de éste, deberá denunciar los hechos a la autoridad competente, a fin de que promueva las acciones que a su parte correspondan.

Las responsabilidades y sanciones económicas que conforme a la Ley de la Contaduría Mayor de Nuevo León se impongan, tendrán el carácter de crédito fiscal y se harán efectivas a través del Procedimiento Administrativo de Ejecución.

El Contador Mayor de Hacienda podrá aplicar como corrección, la suspensión temporal por un período no menor de tres días ni mayor de tres meses o destituir, pudiendo decretarse la inhabilitación temporal que no exceda de cinco años para ocupar otro cargo público, a los servidores públicos que presten sus servicios en la Contaduría Mayor de Hacienda, cuando por dolo o negligencia hayan provocado el entorpecimiento de las labores normales de la propia Contaduría tomando en cuenta lo que al efecto establezcan las disposiciones laborales aplicables.

Las facultades de la Contaduría Mayor de Hacienda para determinar las responsabilidades o sanciones a que se refiere esta ley, se extinguirán al término de cinco años, contados a partir de la fecha que se hayan originado dichos actos u omisiones, salvo en el caso de los servidores públicos a que se refiere el Artículo 112 de la Constitución Política del Estado, donde se extinguirán en el plazo señalado en el Artículo 116 Constitucional.

Las responsabilidades económicas o sanciones determinadas por la Contaduría Mayor de Hacienda, prescribirán conforme a las disposiciones señaladas en el Código Fiscal del Estado, aplicables a los créditos fiscales.

CAPÍTULO IV
EL PROCEDIMIENTO DE RESPONSABILIDAD RESARCITORIA
CONTEMPLADO EN EL CÓDIGO FINANCIERO DEL DISTRITO FEDERAL
VIGENTE PARA EL EJERCICIO FISCAL 2004.

4.1. Análisis del desarrollo del Procedimiento de Responsabilidad Resarcitoria contenido en el Código Financiero del Distrito Federal desde 1995 hasta el 2004.

En este punto, es importante destacar la importancia que revistió la intención de reunir una serie de disposiciones legales, algunas previstas en diversas leyes y reglamentos de carácter federal y otras de carácter local, ante la complejidad del ámbito fiscal, con la finalidad de crear una normatividad legal sistemática que regulará la actividad fiscal del Distrito Federal.

Así es como, por primera vez en su historia, la entonces Asamblea de Representantes del Distrito Federal, presentó una iniciativa que propuso un ordenamiento que daba base y sustento legal al denominado Código Financiero del Distrito Federal, mismo que fue decretado y publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal con fecha 31 de diciembre de 1994 y en vigor a partir del 1º de enero de 1995.

Dicho Código dotó al gobierno capitalino de una amplia diversidad de facultades, previéndose entre otras cosas, la procuración del manejo honesto y responsable de los recursos con los que contribuyen los gobernados, siendo éste un principio básico e inalterable a cargo de la administración pública del Distrito Federal.

En el Código Financiero del Distrito Federal se instauraron diversas facultades en varios libros que se complementaban entre sí.

Uno de ellos es el Libro Quinto, denominado "De las infracciones y sanciones, responsabilidades resarcitorias y delitos en materia de Hacienda Pública", el cual comprendió tres títulos:

- Disposiciones generales.
- De las responsabilidades resarcitorias.
- De las infracciones y sanciones fiscales.

Cabe precisar que en el Título Segundo “De las Responsabilidades Resarcitorias” contiene el fundamento de la naturaleza jurídica de la responsabilidad en cuestión, y por lo mismo, resulta ser el precedente más importante para el desarrollo de este trabajo de tesis.

Lo anterior, considerando que en el ámbito local todavía no se tenía previsto lo relativo a las responsabilidades resarcitorias en la entonces Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal, la cual estuvo vigente hasta 1994.

Así las cosas, tenemos que en 1995, originalmente el artículo 495 del Código Financiero del Distrito Federal previó la facultad de la Secretaría de Finanzas del Gobierno del Distrito Federal para fincar responsabilidades resarcitorias, en los casos en que descubriera irregularidades ya sea por actos u omisiones de servidores públicos.

Dichos actos u omisiones pueden consistir en el manejo, aplicación y administración de fondos, valores y recursos económicos en general, ya sean de propiedad o al cuidado del Distrito Federal.

Asimismo, se preveía que las consecuencias por actividades de programación y presupuestación que causen daños o perjuicios a la Hacienda Pública del Distrito Federal o al patrimonio de las entidades, también serían consideradas como actos materia del fincamiento de responsabilidad.

Por último, se establecía que las facultades de fincamiento de responsabilidad por actos u omisiones causados por servidores públicos, tenía

como objeto el que una vez determinado su monto, se subsanara el daño causado a la Hacienda Pública Local, mediante la indemnización de los daños o perjuicios correspondientes.

Textualmente el artículo 495 del Código Financiero de 1995 establecía:

Artículo 495. "La Secretaria, cuando descubra irregularidades por actos u omisiones de servidores públicos en el manejo, aplicación y administración de fondos, valores y recursos económicos en general, de propiedad o al cuidado del Distrito Federal, así como en las actividades de programación y presupuestación, que se traduzcan en daños o perjuicios a la Hacienda Pública del propio Distrito Federal o al patrimonio de las entidades, fincará responsabilidades resarcitorias, las cuales tendrán por objeto reparar, indemnizar o resarcir dichos daños o perjuicios".

Es importante destacar que dicho artículo se mantuvo sin reforma alguna hasta el 30 de diciembre de 1999, fecha en la cual la ahora Asamblea Legislativa del Distrito Federal en su I Legislatura remitió a la entonces Jefa de Gobierno del Distrito Federal C. Rosario Robles Berlanga el Decreto aprobado de reformas y adiciones al Código Financiero del Distrito Federal para el año 2000, para su promulgación y publicación en la Gaceta Oficial del Distrito Federal y en el Diario Oficial de la Federación.

En el citado Decreto, además de diversas reformas, se adicionó entre otros, un segundo párrafo al artículo 495, en virtud de la propuesta realizada por el diputado José Narro Céspedes la cual, según el Diario de Debates respectivo⁴⁰ fue de la siguiente forma:

⁴⁰ Diario de Debates No 35 de fecha 30 de diciembre de 1999. Asamblea Legislativa del Distrito Federal, p. 249.

“Sobre el artículo 495, se propone adicionar un segundo párrafo al artículo 495 con el objeto de dar facultades a la Secretaría de Finanzas respecto de las irregularidades detectadas por la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

Texto actual. Artículo 495. La Secretaría, cuando descubra irregularidades por actos u omisiones de servidores públicos en el manejo, aplicación y administración de fondo, valores y recursos económicos en general, de propiedad o al cuidado del Distrito Federal así como en las actividades de programación y presupuestación, que se traduzcan en daños y perjuicios a la Hacienda Pública del propio Distrito Federal o al Patrimonio de las entidades, fincará responsabilidades resarcitorias, las cuales tendrán por objeto, reparar, indemnizar o resarcir dichos daños o perjuicios.

Planteamos que debe decir: Artículo 495. La Secretaría, cuando descubra irregularidades por actos u omisiones de servidores públicos en el manejo, aplicación y administración de fondos, valores y recursos económicos en general, de propiedad o al cuidado del Distrito Federal o al Patrimonio de las entidades, fincará responsabilidades resarcitorias, las cuales tendrán por objeto reparar, indemnizar o resarcir dichos daños o perjuicios.

Asimismo, fincará responsabilidades resarcitorias en aquellos casos en que la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal emita pliegos de observaciones que no hayan sido solventados.

Prácticamente lo que estamos planteando en este artículo 495 es dejar explícita la facultad de la Secretaría de Finanzas de fincar responsabilidades en el marco de lo resuelto por la Contaduría Mayor de Hacienda que se exprese en los pliegos de observaciones”.⁴¹

⁴¹ Diario de Debates No. 35, *Op. Cit.*, p. 450.

Con la anterior adición, se ampliaron las facultades de la Secretaría de Finanzas del Gobierno del Distrito Federal para fincar procedimientos de responsabilidad resarcitoria, ahora por irregularidades detectadas por la Contaduría Mayor de Hacienda del Poder Legislativo Local, en su actividad de revisión de la Cuenta Pública.

Es decir, con esta adición legislativa vigente a partir del año 2000 se abrió la posibilidad de que la autoridad administrativa fiscal finque procedimientos resarcitorios como resultado de la autoridad auditora o de fiscalización del Poder Legislativo local. Este hecho tendría importantes efectos en cuanto a duplicidad de competencia y de trámite del procedimiento.

Posteriormente, el 31 de diciembre de 2001, se publican en la Gaceta Oficial del Distrito Federal diversas reformas en las cuales destacaba lo que contenía el entonces artículo 495, el cual daba a la Secretaría de Finanzas del Distrito Federal para que pudiera fincar, a través de la Procuraduría Fiscal del Distrito Federal, responsabilidades resarcitorias, las cuales tendrían por objeto reparar, indemnizar o resarcir los daños o perjuicios que los servidores públicos ocasionarán la Hacienda Pública del Distrito Federal o el patrimonio de las entidades de gobierno capitalino. Asimismo, a la Secretaría podría fincar responsabilidades resarcitorias en aquellos casos en que la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal emitiera pliegos de observaciones que no hubiesen sido solventados, previa la solicitud que dicha autoridad presentara, estableciendo además las formalidades con las que debe cumplir la citada solicitud.

Resulta importante precisar que con esta reforma se contempla y regula el periodo de ofrecimiento, admisión y desahogo de pruebas, alegatos y cierre de instrucción.

Asimismo, el 26 de diciembre de 2003 se publicaron en la Gaceta Oficial del Distrito Federal modificaciones en materia de responsabilidades resarcitorias. Sin

embargo, el contenido del anterior artículo 495, paso a ser parte del actual numeral 576 sigue aludiendo que la Secretaría de Finanzas del Distrito Federal tiene la facultad, de fincar, a través de la Procuraduría Fiscal, responsabilidades, las cuales tendrán por objeto reparar, indemnizar o resarcir los daños o perjuicios que los servidores públicos ocasionarán la Hacienda Pública del Distrito Federal o el patrimonio de las entidades de gobierno capitalino. De igual manera, la Secretaría en mención fincará responsabilidades resarcitorias en aquellos casos en que la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea emita pliegos de observaciones que no hubiesen sido solventados, previa la solicitud que dicha autoridad presentara.

4.2. Las inconsistencias jurídicas de la aplicación del Procedimiento de Responsabilidad Resarcitoria en el Distrito Federal.

Hasta ahora hemos mencionado lo que, de acuerdo con la regulación vigente se entiende por responsabilidad resarcitoria., incluyendo lo relativo a su procedimiento de fincamiento y de ejecución.

Asimismo, se ha intentado precisar, con el mayor detalle posible, las formas en que distintas autoridades intervienen desde la solicitud de inicio hasta su tramitación para terminar en la determinación de un crédito fiscal, y en su caso, en la ejecución del mismo.

No obstante lo anterior, también resulta necesario indicar las inconsistencias que tiene un procedimiento de esta envergadura, así como también lo que representa para las personas determinadas como responsables, tal y como se encuentra especificado en el ordenamiento conducente; aunque no hay que perder de vista que siempre prevalece el propósito de defender los intereses de la Hacienda Pública, lo cual resulta sumamente importante para cualquier Entidad Federativa, pero lo es más, por su dimensión y peculiaridades, para el Distrito Federal.

Por tanto, resulta importante aclarar si es jurídicamente factible que dos ordenamientos, uno de naturaleza orgánica y otro especial, puedan reglamentar procedimientos que, si bien son diferentes en su tramitación, concluyen en la determinación de un mismo tipo específico de responsabilidad.

Lo anterior, en razón de si bien la práctica sólo se ha utilizado la vía que regula el Código Financiero para el Distrito Federal, lo dispuesto en la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal se encuentra vigente. Bajo esta perspectiva, encontramos que dos ordenamientos legales vigentes hacen posible el fincamiento de la responsabilidad resarcitoria.

Así también, tenemos dos procedimientos tramitados por un órgano técnico administrativo que depende del Poder Legislativo local.

Por tanto, se tiene que precisar con toda claridad, la naturaleza de la autoridad que emite el acto, para determinar a su vez la de éste último

Primeramente, tenemos que la Contaduría Mayor de Hacienda es el órgano técnico de la Asamblea Legislativa encargado de fiscalizar el ingreso y gasto públicos del Gobierno del Distrito Federal, lo que, funcionalmente, lo hace tener naturaleza administrativa.

Reviste el carácter de autoridad, en el sentido invocado por la doctrina, en tanto que tiene facultades de decisión y ejecución sobre sus actos, los cuales pueden, en un momento dado, afectar o incidir en la esfera jurídica de las personas.

Sobre esto último, tenemos que el Maestro Ignacio Burgoa Orihuela establece que autoridad "...es el órgano estatal investido de las facultades de decisión o ejecución, cuyo ejercicio engendra la creación, modificación o extinción

de situaciones en general de hecho o jurídicas, con trascendencia particular y determinada, de una manera imperativa⁴².

En ese sentido, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha manifestado que el término de autoridad se amplía a aquellos órganos que "...con independencia de la disposición directa que llegaren a tener o no de la fuerza pública, con fundamento en una norma legal pueden emitir actos unilaterales a través de los cuales crean, modifican o extinguen por sí o ante situaciones jurídicas que afecten la esfera legal de los gobernados, sin la necesidad de acudir a los órganos judiciales ni del consenso de la voluntad del afectado. Por ello, el juzgador de amparo, a fin de establecer si a quién se atribuye el acto es autoridad para efectos del juicio de amparo, debe atender a la norma legal y examinar si lo faculta o no para tomar decisiones o resoluciones que afecten unilateralmente la esfera jurídica del interesado, y que deben exigirse mediante el uso de la fuerza pública o bien a través de otras autoridades"⁴³.

Por consiguiente, y tal y como lo señala el Maestro Andrés Serra Rojas, el concepto de autoridad lo tiene cualquier persona que de una u otra forma ejerce el poder del Estado. Con respecto al acto administrativo en particular, el autor señala que éste "...ha de emanar de la autoridad pública. Ello supone que se derive de un ente público; dentro del ente público, el acto ha de emanar del órgano competente para ello; y, por último, el titular del órgano ha de tener aptitud para actuar en relación con dicho órgano y en relación con los interesados"⁴⁴.

Así pues, el órgano fiscalizador del Poder Legislativo del Distrito Federal, es una autoridad administrativa desde la perspectiva de la función que realiza y de los actos que genera.

⁴² BURGOA ORIHUELA, Ignacio. *El Juicio de Amparo*, 33ª ed., Edit. Porrúa, México, 1997, p. 99.

⁴³ Tesis P. XXVII. "AUTORIDADES PARA EFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO", Novena Época. Pleno. Seminario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo V, Febrero de 1997, p. 118.

⁴⁴ SERRA ROJAS, Andrés. *Derecho Administrativo*, 17ª ed., Edit. Porrúa, México, 1996, p. 257.

Pero, además de esa labor de fiscalización que esencialmente lleva a cabo, la Contaduría Mayor de Hacienda también realiza un trabajo de evaluación que permite determinar las posibles irregularidades en ambos rubros: es decir, de ingresos y de gasto públicos.

La evaluación es un diagnóstico o dictamen contable que, para sus fines, comprende un apartado de observaciones. Ya indicamos con anterioridad que las observaciones se materializan en documentos denominados "Pliegos de Observaciones".

Por tanto, toda la actividad que realiza la Contaduría Mayor de Hacienda constituye un procedimiento administrativo que tiende a la creación de un acto de la misma naturaleza.⁴⁵

Ese pliego consiste en fijar responsabilidades a determinados sujetos, derivado de las irregularidades que encontró en la revisión de la Cuenta Pública. Pero es en este aspecto en donde podemos centrar la inconsistencia jurídica en materia de responsabilidades: la labor de la Contaduría Mayor de Hacienda no es, en principio, el determinar probables faltas o responsabilidades, sino esencialmente fiscalizar un estado contable, en el ejercicio específico, de una persona de derecho público como lo es el Gobierno del Distrito Federal.

Así tenemos que el artículo 39 de su Ley Orgánica señala el tipo de procedimiento para proceder ante irregularidades:

Artículo 39.- "Cuando en cumplimiento de sus atribuciones la Contaduría detecte irregularidades por actos u omisiones de servidores públicos, determinará la falta y promoverá el pliego

⁴⁵ Se debe tener presente que la doctrina del Derecho Administrativo para determinar el acto de naturaleza administrativa, se toma desde el punto de vista formal (por el órgano del cual emana) y desde el punto de vista material (por el contenido del mismo acto).

de las responsabilidades que resulten, e integrará el o los expedientes a efecto de:

- a) Tratándose de faltas administrativas, cuya imposición en los términos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos se le atribuya al superior jerárquico, sean turnados los expedientes al mismo para que aplique la sanción que corresponda; y
- b) Tratándose de faltas que causen daños o perjuicios a la Hacienda Pública del Distrito Federal promoverá el procedimiento administrativo de ejecución en virtud de que las responsabilidades y sanciones económicas que conforme a esta Ley se determinen e impongan, tendrán la naturaleza jurídica de créditos fiscales.

La autoridad que aplique las sanciones requeridas o efectúe la gestión de cobro deberá informar a la Contaduría sobre su cumplimiento”.

De lo anteriormente transcrito se desprende la existencia de dos tipos de pliegos: el de observaciones a la Cuenta Pública y el de responsabilidades.

Otro aspecto es que, en el caso del segundo documento (pliegos de responsabilidades), la norma sólo se refiere a la responsabilidad administrativa. Así se acredita con lo dispuesto en la misma Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda en su artículo 40, que textualmente menciona lo siguiente:

Artículo 40. “Las responsabilidades administrativas en que se incurra en los términos de esta Ley, son independientes de las que puedan configurarse del orden civil o penal, en cuyo caso se estará a lo previsto por las normas que resulten aplicables”.

Luego entonces, en términos de este ordenamiento, cabe preguntarse si la responsabilidad derivada por daños y perjuicios ocasionados a la Hacienda Pública es exclusivamente responsabilidad administrativa. Al menos así lo disponen los artículos señalados anteriormente.

Ese mismo numeral 40 exceptúa a las responsabilidades civil y penal, remitiéndolas a sus respectivas legislaciones. Sin embargo, si la civil es independiente y se rige en sus normas ¿por qué razón en el artículo 42 establece su prescripción?

Artículo 42. “Las responsabilidades de carácter civil a que se refiere esta Ley, que resulten por actos u omisiones, prescribirán a los cinco años posteriores a que se haya originado la responsabilidad. Las responsabilidades de carácter administrativo prescribirán a los tres años”.

En cambio, en la penal se remite a la legislación de la materia:

Artículo 43. “Las responsabilidades de carácter penal prescribirán en la forma y tiempo que fijan las leyes aplicables”.

Por otra parte, en el procedimiento establecido en el Código Financiero del Distrito Federal, la autoridad que interviene es estrictamente administrativa ya que se trata de una autoridad adscrita a una dependencia centralizada de la Administración Pública Local.

Además, se instaure un procedimiento administrativo que va a culminar con la emisión de un acto o resolución que determina la responsabilidad resarcitoria.

Como se dijo con antelación, dicho procedimiento consta de varias fases o etapas en las que estrictamente se trata de un dilucidar un conflicto preestablecido:

El que defiende el interés de la Hacienda Pública, y el que defienda el interés del o de los sujetos señalados como probables responsables.

La Secretaría de Finanzas, por conducto de la Procuraduría Fiscal del Distrito Federal y la Subprocuraduría de Asuntos Penales y Juicios Sobre Ingresos Coordinados, con este procedimiento pretenden resarcir el daño o perjuicio ocasionado a la Hacienda Pública, determinando la cantidad líquida por concepto de reparación que, bajo la naturaleza de crédito fiscal, una vez que ha quedado firme, incorpora una actualización al monto histórico desde la fecha en que ocurrió dicho daño o perjuicio.

Los sujetos determinados como responsables de la afectación patrimonial, intervinieron en un procedimiento ante una autoridad administrativa en el cual trataron de demostrar, o bien, su no participación en los hechos o la no existencia de dichos daños o perjuicios.

La competencia en materia de responsabilidades para la Secretaría de Finanzas se estableció con el Código Financiero del Distrito Federal, en vigor a partir del 1º de enero de 1995.

En tanto, la ampliación de competencia de esa dependencia para conocer de los pliegos de observaciones no solventados emitidos por la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa, lo fue por adición al artículo 495 del Código Financiero, en vigor a partir del 1º de enero del 2000.

Por su parte, la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal se encuentra vigente a partir del 28 de enero de 1999 y vino a abrogar la anterior que data del 31 de mayo de 1995.

Así las cosas, resulta pertinente observar la actual aplicación del procedimiento de responsabilidad resarcitoria en el Distrito Federal considerando

que: “de julio del 2000 a diciembre de 2002, la Procuraduría Fiscal del Distrito Federal había emitido un total de 264 resoluciones, correspondientes a 68 expedientes, sancionando a 161 servidores públicos, 37 particulares y absuelto a 73 probables responsables, lo que ha generado un fincamiento total por la cantidad de \$53'174,283.68 (cincuenta y tres millones, ciento sesenta y cuatro mil doscientos ochenta y tres pesos 68/100 M.N.).”⁴⁶

Atendiendo tal consideración es evidente que en sólo dos años se ha aplicado ilegalmente en 264 resoluciones el procedimiento de responsabilidad resarcitoria, esto a la luz de que la autoridad competente para iniciar un procedimiento de esta naturaleza es la Contraloría Mayor de conformidad con la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor.

4.3. Propuesta de derogación del Título Segundo del Libro Quinto del Código Financiero del Distrito Federal, vigente para el ejercicio fiscal del 2004, titulado “De las Responsabilidades Resarcitorias.”

4.3.1. Objetivos de la propuesta de derogación.

De conformidad con el artículo 122 de la Constitución Política Federal y el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, el Jefe de Gobierno tiene la titularidad del Ejecutivo y la administración pública de la entidad que recae en una sola persona, elegida por votación universal, libre, directa y secreta.

Legalmente, de acuerdo con el artículo 87 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal y 2º de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, la Administración Pública del Distrito Federal se estructura de manera centralizada, desconcentrada y paraestatal. Con la precisión de que, si bien toda

⁴⁶ FUENTE: Gobierno del Distrito Federal, Contraloría General, Dirección de Atención Ciudadana, Información actualizada del 5 de diciembre de 2000 al 30 de junio de 2004. Información recopilada del Internet, en la dirección: <http://www.contraloria.df.gob.mx>, el día lunes 23 de agosto de 2004, en el Portal Google México.

organización administrativa centralizada incluye la desconcentración, en la estructura administrativa del Distrito Federal se hace la distinción para los órganos político administrativos de las demarcaciones territoriales en que se divide la entidad y que se denominan Delegaciones.

Cabe advertir que el proceso de transformación de la entidad misma, además de la creación de la Asamblea de Representantes hoy Asamblea Legislativa, se inició en 1993 con la evolución de Jefe del Departamento del Distrito Federal a Jefe del Distrito Federal, situación que para 1997 y gracias a las reformas constitucionales en ese sentido, cambio a Jefe de Gobierno del Distrito Federal.

El Departamento del Distrito Federal era el instrumento de gobierno y de administración que el Presidente de la República tenía a su alcance constitucional y legalmente, para la capital del país (denominada Distrito Federal). Como departamento administrativo, era una dependencia de la administración pública centralizada, cuyo titular era nombrado y removido por el Jefe del Ejecutivo Federal en su carácter de titular de la Administración Pública Federal.

La última Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación de 27 de diciembre de 1978, identificaba inicialmente dentro de la estructura administrativa centralizada, tan sólo las siguientes dependencias: Secretaría General de Gobierno "A", Secretaría General de Gobierno "B", Secretaría General de Obras y Servicios Públicos, Oficialía Mayor y Contraloría General y Tesorería del Distrito Federal.

Por reformas efectuadas en el año de 1990, se crea la Secretaría General de Planeación y Evaluación del Departamento del Distrito Federal. De esta forma, y quizás en busca de la similitud a nivel federal (al menos hasta 1992) la Tesorería del Distrito Federal tenía la naturaleza de una dependencia que administraba los ingresos (Secretaría de Hacienda y Crédito Público), mientras que la Secretaría

General de Planeación y Evaluación, los egresos (Secretaría de Programación y Presupuesto).

En ese sentido, la Oficialía Mayor de Hacienda lo era (y sigue siéndolo a la fecha) para toda la administración pública local. En la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal de 30 de diciembre de 1994 se realiza un cambio trascendental; se substituye la anterior denominación de Secretaría General de Planeación y Evaluación por la de Secretaría de Finanzas como dependencia de la administración Pública centralizada, comprendiendo entre sus unidades administrativas a la Tesorería del Distrito Federal.

A partir del 5 de diciembre de 1997, con la toma de posesión del primer Jefe de Gobierno constitucionalmente electo, inicia un proceso de adecuación en el aparato administrativo que culminó con la publicación de una nueva Ley Orgánica y del Reglamento Interior, ambos de la Administración Pública del Distrito Federal.

En el artículo 15 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, se establece que el Jefe de Gobierno se auxiliará en el ejercicio de sus atribuciones de diversas dependencias entre las que destaca la Secretaría de Finanzas. A su vez, el artículo 30 de la misma Ley Orgánica dispone lo siguiente:

Artículo 30. "A la Secretaría de Finanzas corresponde el despacho de las materias relativas al desarrollo de las políticas de ingresos y administración tributaria, la programación, presupuestación y evaluación del gasto público del Distrito Federal, así como representar el interés del Distrito Federal en controversias fiscales y en toda clase de procedimientos administrativos ante tribunales en los que se controvierta el interés fiscal de la Entidad.

Específicamente cuenta con las siguientes atribuciones:

I. a VI. ...

VII. Ejercer la facultad económica coactiva, para hacer efectivos los créditos fiscales a favor del Distrito Federal;

...

IX. Vigilar y asegurar en general, el cumplimiento de las disposiciones fiscales;

...

XI. Representar en toda clase de procedimientos judiciales o administrativos los intereses de la hacienda pública del Distrito Federal;

...

XXI. Las demás que le atribuyan expresamente las leyes y reglamentos."

Ahora bien, por la competencia de fincar procedimientos resarcitorios en términos del segundo párrafo del artículo 495 del Código Financiero del Distrito Federal y de incoar procedimientos administrativos de ejecución, surgen las dos unidades administrativas cuyo análisis es importante para los efectos de este trabajo: la Procuraduría Fiscal del Distrito Federal y la Tesorería del Distrito Federal, respectivamente.

No obstante lo anteriormente transcrito, en nuestra opinión la Secretaría de Finanzas es un órgano recaudador, y por lo tanto no tiene las facultades para poder instaurar el procedimiento resarcitorio, por consiguiente debe tenerse aquí presente la figura de la incompetencia de la autoridad.

Por otra parte, encontramos que la finalidad del procedimiento de responsabilidad resarcitoria previsto en el Código Financiero del Distrito Federal es reestablecer la afectación que sufrió la Hacienda Pública por la conducta irregular de servidores públicos y particulares.

Si con dicha conducta se da otro tipo de responsabilidad como la penal o la estrictamente disciplinaria (administrativa), se tendrá que fincar de manera independiente de conformidad con la legislación aplicable a cada caso.

De tal suerte, lo resarcitorio implica una restitución en cantidad líquida por el monto del daño histórico sufrido, más la actualización necesaria por el tiempo transcurrido entre el daño y la resolución. La responsabilidad se fija como una obligación de restituir las cosas al estado que tenían antes de que se produjera la conducta irregular, mediante el pago (voluntario o forzoso) de la cantidad determinada por efectos de resolución.

Es también un tipo de responsabilidad subjetiva porque además del daño material es imprescindible demostrar o acreditar la irregularidad desplegada por el sujeto activo o presunto responsable de la afectación a la hacienda pública.

Pero lo importante aquí no es tanto identificar el fondo de la cuestión planteada que además será motivo del análisis contenido en el siguiente punto, sino la forma en que el procedimiento llevado a cabo por la autoridad administrativa resuelve la responsabilidad sobre los sujetos acusados de haber realizado con su conducta irregular una afectación a la Hacienda Pública. Se trata más bien de resolver un tipo de responsabilidad en donde se da un claro conflicto de intereses.

Así también, es menester mencionar que con el procedimiento resarcitorio se está en presencia de un procedimiento administrativo desde el punto de vista formal o del órgano local que lo desarrolla y jurisdiccional, desde el punto de vista material o derivado de su contenido, trámite y efectos jurídicos.

En este sentido, existe un claro reconocimiento a la existencia de procedimientos llevados a cabo por la autoridad administrativa, que tienen una naturaleza jurisdiccional y que de fondo se trata de una resolución que contiene una valoración que determina una situación jurídica particular.

Reitero que es necesario ampliar la concepción de lo que es un procedimiento administrativo y retomar las situaciones que se dan en la realidad cuando se faculta a una autoridad administrativa a instaurar un procedimiento que va a resolver una determinada sanción.

En estos casos, es cuando surge un tipo de procedimiento administrativo mediante el cual se realiza una función de naturaleza con la finalidad de respetar las garantías de legalidad y seguridad jurídica a los presuntos responsables.

4.3.2. Fundamentos de la derogación.

Cabe precisar que el Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal, publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 28 de diciembre de 2000, con reformas y adiciones de 21 de mayo de 2002, en obvio error de técnica legislativa, señala que su objeto es reglamentar la Ley Orgánica de la materia.

Al respecto considero que se trata de un error, en virtud de que estrictamente no es reglamento administrativo, en tanto que no desarrolla los principios de una ley a efecto de facilitar su ejecución y observancia en la esfera administrativa. En otras palabras, dicho reglamento contiene la distribución de competencias y facultades de todas las dependencias y órganos que conforman la administración pública del Distrito Federal. Se trata de una compilación de reglamentos internos de las diferentes dependencias y órganos de la administración pública centralizada.

En su artículo 3º, el Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal hace una distinción de órganos administrativos en los siguientes términos:

Artículo 3º. “Además de los conceptos que expresamente señal el artículo 3º de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, para efectos de este Reglamento, se entiende por:

I. Unidades Administrativas. Las dotadas de atribuciones de decisión y ejecución, que además de las dependencias, son las subsecretarías, la Tesorería del Distrito Federal, la Procuraduría Fiscal del Distrito Federal, las Coordinaciones Generales, las Direcciones Generales, las Subprocuradurías, las Direcciones Ejecutivas y las Contralorías Internas, previstas en este Reglamento;

II. Unidades Administrativas de Apoyo Técnico-Operativo. Las que asisten técnica y operativamente a las unidades administrativas, a los Órganos Politico-Administrativos y a los Órganos Desconcentrados y que preparan los elementos necesarios para que se emitan los actos administrativos o se ejecuten los mismos y que son las Direcciones de Área, las Jefaturas de Unidad Departamental, las Jefaturas de Oficina, las Jefaturas de Sección y las Jefaturas de Mesa, de acuerdo a las necesidades del servicio, siempre que estén autorizadas en el presupuesto y se contemplen en los manuales administrativos de cada Unidad Administrativa;

III. Órganos Politico-Administrativos: los establecidos en cada demarcación territorial dotados de atribuciones de decisión, ejecución y autonomía de gestión a los que genéricamente se les denominará Delegaciones del Distrito Federal, y que tienen establecidas sus atribuciones en la Ley y este Reglamento, y

IV. Órganos Desconcentrados: los dotados de atribuciones de decisión, ejecución y autonomía de gestión, distintos a la fracción que antecede y cuyas atribuciones se señalan en sus instrumentos de creación o este Reglamento”.

Por su parte, el artículo 7º del Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal, dispone que para el despacho de los asuntos que competan a las dependencias, se les adscriben las siguientes unidades administrativas y unidades de apoyo técnico-operativo:

“VIII. A la Secretaría de Finanzas:

A) Subsecretaría de Egresos.

B) Tesorería del Distrito Federal.

C) **Procuraduría Fiscal del Distrito Federal**, a la que quedan adscritas:

1. Subprocuraduría de Legislación y Consulta.

2. Subprocuraduría de lo Contencioso.

3. Subprocuraduría de Recursos Administrativos y Autorizaciones.

4. **Subprocuraduría de Asuntos Penales y Juicios sobre Ingresos Coordinados.**

D) Dirección General de Administración Financiera.

E) Dirección General de Informática.

En cuanto a la competencia específica de la Procuraduría Fiscal del Distrito Federal, en materia de procedimientos resarcitorios, el Reglamento Interior dispone lo siguiente:

“**Artículo 36.** Corresponde al titular de la Procuraduría Fiscal del Distrito Federal

XXVIII. Fincar las responsabilidades administrativas de carácter resarcitorio, por actos u omisiones de servidores públicos en el manejo, aplicación y administración de fondos y valores y recursos económicos en general, de propiedad o al cuidado del Distrito Federal, en las actividades de programación

y presupuestación así como por cualquier otros actos u omisiones en que un servidor público incurra por dolo, culpa o negligencia y que se traduzcan en daños o perjuicios a la Hacienda Pública del Distrito Federal, que descubra o tenga conocimiento la Secretaría de Finanzas por sí o a través de cualquiera de sus unidades administrativas, así como en aquellos casos en que la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal emita pliegos de observaciones que no hayan sido solventados."

"Artículo 91. Corresponde a la Subprocuraduría de Asuntos Penales y Juicios sobre Ingresos Coordinados:

XII. Fincar las responsabilidades administrativas de carácter resarcitorio, por actos u omisiones de servidores públicos en el manejo, aplicación y administración de fondos, valores y recursos económicos en general, de propiedad o al cuidado del Distrito Federal, en las actividades de programación y presupuestación, así como por cualquier otros actos u omisiones en que un servidor público incurra por dolo, culpa o negligencia y que se traduzcan en daños o perjuicios a la Hacienda Pública del Distrito Federal, que descubra o tenga conocimiento la Secretaría de Finanzas por sí o a través de cualquiera de sus unidades administrativas, así como en aquellos casos en que la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal emita pliegos de observaciones que no hayan sido solventados."

Ahora bien, aparentemente si se relacionarán los artículos antes transcritos con lo dispuesto en la parte conducente del Código Financiero del Distrito Federal, se tendría que la Secretaría de Finanzas por conducto de la Procuraduría Fiscal del Distrito Federal y la Subprocuraduría de Asuntos Penales y Juicios sobre Ingresos

Coordinados, puede fincar procedimientos de responsabilidad resarcitoria por dos vías:

- a) Cuando de manera interna se descubran o se tengan conocimiento de las irregularidades que producen la afectación en la Hacienda Pública, y
- b) Cuando la Contaduría Mayor de Hacienda solicite dichos procedimientos ante pliegos de observaciones que no hayan sido solventados.

Con lo anterior, pudiera aparentemente parecer que queda establecida la fundamentación y competencia de la Procuraduría Fiscal del Distrito federal como unidad administrativa de procedimiento de la Secretaría de Finanzas para el fincamiento de las responsabilidades resarcitorias.

Sin embargo, seguimos insistiendo que la Secretaría de Finanzas no es la autoridad administrativa competente para fincar el procedimiento de resarcimiento, por las siguientes circunstancias:

- Por que la Secretaría de Finanzas es un órgano recaudador, sin que tenga facultades para instaurar un procedimiento de tal naturaleza.
- Por que la Constitución General de la República establece la facultad de legislar en materia de responsabilidades, única y exclusivamente a las Legislaturas de los Estados y no así a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, tal y como se advierte en su propio Estatuto, por tal motivo se transgreden los principios de fundamentación, motivación, legalidad, y en general el de seguridad jurídica.
- La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos establece los procedimientos sancionadores y es la legislación correctamente aplicable, siendo así la autoridad competente para fincar procedimiento la Contraloría Mayor, tal y como se desprende de los artículos

Por tales motivos, se debe derogar el Título Segundo del Libro Quinto del Código Financiero del Distrito Federal, ya que se deben eliminar las facultades de la Secretaría de Finanzas, de la Procuraduría Fiscal y de la Subprocuraduría de Asuntos Penales y Juicios sobre Ingresos Coordinados para iniciar el procedimiento de responsabilidad resarcitoria.

4.3.3. Beneficios legales y prácticos de la derogación del Título Segundo del Libro Quinto del Código Financiero del Distrito Federal, vigente para el ejercicio fiscal del 2004.

La responsabilidad resarcitoria surge como una responsabilidad de tipo administrativa, que evolucionó de un procedimiento en estricto sentido a otro de naturaleza jurisdiccional. Tiene su regulación en legislaciones especiales como el Código Financiero del Distrito Federal que considera a la sanción resarcitoria como un crédito fiscal.

Sin embargo, es necesario aclarar que lo que la ley considera como crédito fiscal es siempre un probable crédito hasta en tanto quede firme, ya sea por resolución jurisdiccional o por haberlo consentido el obligado a su pago.

Cabe precisar que con respecto a la responsabilidad resarcitoria, tanto en el ámbito federal como en el Distrito Federal, existe un conflicto de leyes en el espacio. Se establecen dos procedimientos vigentes: uno a cargo del órgano fiscalizador del Poder Legislativo y otro a cargo de la autoridad administrativa, aunque en el Distrito Federal la misma es de carácter fiscal.

Sin embargo, en el Distrito Federal prevalece el procedimiento instaurado por la Secretaría de Finanzas a través del Procuraduría Fiscal, mientras que en el ámbito federal, el procedimiento fincado por la Auditoría Superior de Fiscalización de la Federación.

Así entonces, encontramos que la responsabilidad resarcitoria es de fondo una responsabilidad civil como también lo es la denominada responsabilidad patrimonial del Estado. Es de responsabilidad civil porque se determina una obligación de reparar o indemnizar por daños y perjuicios causados.

Además, tenemos que la responsabilidad resarcitoria en el Distrito Federal es una variante de la responsabilidad civil que se finca a través de un procedimiento administrativo de naturaleza jurisdiccional. Sin embargo, siempre que exista responsabilidad resarcitoria ya se produjo una de tipo administrativo. Lo mismo ocurre en los casos de responsabilidad penal y política.

La responsabilidad civil a cargo de personas de Derecho Público o al interior de los órganos del estado está evolucionando de un juicio a un procedimiento de carácter administrativo, pretendiendo con ello mayor eficacia. Así acontece también con la responsabilidad patrimonial.

En ese sentido, la responsabilidad resarcitoria lejos de encontrarse fuera de contexto, es pionera en la evolución y transformación de un tipo de responsabilidad civil: de aquella que tiene que ver con el Estado o, mejor dicho con servidores públicos como sujetos obligados a resarcir la afectación a la hacienda pública.

La responsabilidad resarcitoria en el Distrito Federal, a escasos años de su instauración ha intentado tener resultados eficaces y se ha convertido en un instrumento útil como paliativo de conductas irregulares de servidores públicos. Sin embargo, es necesario fortalecerla y hacer extensiva su existencia, con la finalidad de reconocer su eficacia como institución garante de los intereses de la Hacienda Pública, misma que ya se contempla en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Por consiguiente, de lo expuesto a lo largo del presente capítulo resulta válido determinar que el procedimiento de responsabilidad resarcitoria es ilegal e

inaplicable, ya que ni la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ni el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, ni la Ley Orgánica de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal facultan a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal para legislar en relación a un procedimiento disciplinario.

Así también, es necesario dejar en claro que existe legislación aplicable para sancionar a los servidores públicos del Distrito Federal, cuando estos incurran en conductas ilícitas en el Distrito Federal, tal y como lo es la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, situación que encuentra refuerzo en el Artículo Segundo Transitorio de la reciente Ley de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, que en su segundo párrafo indica lo siguiente: "Las disposiciones de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos seguirán aplicándose en dicha materia a los servidores públicos de los órganos ejecutivo, legislativo y judicial de carácter local en el Distrito Federal. "

Por tanto, en nuestra opinión la autoridad competente para realizar el procedimiento resarcitorio en el Distrito Federal de conformidad con el artículo 34 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, es la Contraloría General del Distrito Federal previo pliego de observaciones y solicitud remitida por la Contraloría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, y no así la Secretaría de Finanzas del Distrito Federal, tal y como en la actualidad sucede, toda vez que dicha Secretaría no tiene las facultades para ello.

CONCLUSIONES

PRIMERA.- La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos estableció como forma de Estado el Federal, así entonces, nuestra Federación se encuentra integrada por 31 Estados y un Distrito Federal, precisando que estos Estados integrantes de la Federación en relación al Distrito Federal tienen características distintas atendiendo a su naturaleza jurídica, circunstancia que es precisa en el trato jurídico y político concedido en nuestra norma suprema. En este contexto y de acuerdo a lo establecido en el primer párrafo del artículo 122 Constitucional, el Gobierno del Distrito Federal se halla a cargo de los poderes federales y locales. Derivado de lo anterior se deduce que formalmente coexisten seis órganos de gobierno con atribuciones en el Distrito Federal, radicándose así los tres órganos a los que se refiere el principio de división de poderes, estipulado en el artículo 49 constitucional, sin embargo en plena concordancia y respeto al principio de legalidad, cada órgano de gobierno se encuentra regulado y facultado de manera expresa, precisa y estricta en nuestra norma fundamental.

SEGUNDA.- Con la reforma constitucional de 1987 la Asamblea de Representantes se convirtió en el órgano legislativo del entonces Departamento del Distrito Federal, sin embargo de una manera muy singular sus facultades fueron establecidas de manera limitativa en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, reservando todas las demás materias al Congreso de la Unión, razón por la que actualmente el Congreso goza de facultades legislativas, administrativas y jurisdiccionales muy amplias.

TERCERA.- Dentro de las amplias facultades constitucionales del Congreso de la Unión en lo relativo al Distrito Federal es la de expedir el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, de conformidad con el artículo 122 de la norma suprema. En este contexto, el artículo 43 del citado estatuto establece claramente que en lo que respecta a la revisión de la Cuenta Pública, la Asamblea Legislativa

dispondrá de un órgano técnico denominado Contaduría Mayor de Hacienda, siendo su objeto el de conocer los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el presupuesto y el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas, en este orden de ideas, si del examen que realice la Contaduría Mayor de Hacienda aparecieran discrepancias entre las cantidades gastadas y las partidas respectivas del presupuesto o no existe exactitud o justificación en los gastos hechos, se determinarán las responsabilidades de acuerdo a la ley.

De lo anterior y en armonía con lo estipulado por el artículo 108 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos la Ley a la que aludió el legislador en el artículo 43 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal es la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos

CUARTA.- Con el Código Financiero del Distrito Federal, mismo que fue decretado por la entonces Asamblea de Representantes del Distrito Federal, publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal con fecha 31 de diciembre de 1994 y en que entró en vigor a partir del 1º de enero de 1995, la responsabilidad resarcitoria se constituye como una responsabilidad de tipo administrativa, que consiste en la sanción que a manera de reparación o compensación impone el Estado, a los servidores públicos y particulares que hayan incurrido en conductas irregulares, ya sea de acción u omisión, y que le han ocasionado a dicho ente un perjuicio o detrimento de carácter económico.

QUINTA. Podemos deducir que la responsabilidad resarcitoria es una obligación; es decir, la exigencia de un deber jurídico para, llevar a cabo una conducta positiva. En este mismo sentido, el hecho generador de ese deber jurídico, se manifiesta por una conducta de acción u omisión, o de ambas, de un sujeto responsable que produzca como consecuencia una afectación patrimonial al erario público. Las repercusiones de esa conducta se sintetizan en indemnizar o resarcir los daños y perjuicios causados a la Hacienda Pública del Distrito Federal.

Resulta pertinente resaltar que el procedimiento de responsabilidad resarcitoria ha sufrido desde 1995 a la fecha una serie de reformas de tal suerte que aparenta a la fecha un respeto a las garantías procesales.

SEXTA. El Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal y el Código Financiero del Distrito Federal vigentes, facultan expresamente a la Subprocuraduría de Asuntos Penales y Juicios sobre Ingresos Coordinados de la Procuraduría Fiscal de la Secretaría de Finanzas del Gobierno del Distrito Federal para fincar la responsabilidad resarcitoria.

SEPTIMA. En este mismo orden de ideas, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos estableció de manera expresa que la facultad de Legislar en materia de responsabilidades de los servidores públicos en el Distrito Federal corresponde al Congreso de la Unión, razón por la que la legislación aplicable para iniciar procedimientos administrativos en contra de servidores públicos en el Distrito Federal por sus actos u omisiones durante su encargo es la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1982.

OCTAVA. En atención a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y de acuerdo con el artículo 34 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, la Contraloría General del Distrito Federal es la autoridad facultada para en su caso fincar los procedimientos de responsabilidades de los servidores públicos que en lo particular correspondan.

NOVENA. El procedimiento de responsabilidad resarcitoria y la misma responsabilidad resarcitoria contemplada en el Código Financiero del Distrito Federal representa una clara contravención a los mandatos contemplados en el pacto federal considerando que de conformidad con la Constitución Política de los estados Unidos Mexicanos, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal carece de

facultades generales, ya explícitas o implícitas, para legislar respecto a procedimientos administrativos que tiendan a sancionar a los servidores públicos del Distrito Federal.

La única facultad al respecto se encuentra estipulada en el inciso m) de la fracción V de la Base Primera del inciso C. del artículo 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos precisando que la Asamblea Legislativa del Distrito Federal tiene la facultad de expedir la Ley Orgánica de los tribunales encargados de la función judicial del fuero común en el Distrito Federal, que incluirá lo relativo a las responsabilidades de los servidores públicos de dichos órganos.

En este sentido es evidente que la facultad legislativa en materia de responsabilidades de servidores públicos es únicamente en lo que atañe al Poder Judicial del fuero común del Distrito Federal y no así del Ejecutivo.

DECIMA. Atendiendo lo expuesto y en nuestra consideración, es ineludible derogar el Título Segundo del Libro Quinto del Código Financiero del Distrito Federal, debiéndose suprimir las facultades de la Secretaría de Finanzas, de la Procuraduría Fiscal y de la Subprocuraduría de Asuntos Penales y Juicios sobre Ingresos Coordinados para fincar el procedimiento de responsabilidad resarcitoria por resultar a todas luces un procedimiento ilegal de origen.

FUENTES DE CONSULTA

BIBLIOGRAFÍA

ACOSTA ROMERO, Miguel. Compendio de Derecho Administrativo. Parte General, México, 4ª ed., Edit. Porrúa, S.A., 2003.

Teoría General del Derecho Administrativo, Primer Curso, México, 15ª ed. Edit. Porrúa, 2000.

AGUIRRE SALDÍVAR, Enrique. Los retos del Derecho Público en materia de federalismo. Hacia la integración del Derecho Administrativo Federal, México, Edit. Universidad Nacional Autónoma de México, 1999.

BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano, 11ª ed., México, Edit. Porrúa, 1997.

CASTREJÓN GARCÍA, Gabino Eduardo. Sistema Jurídico sobre la Responsabilidad de los Servidores Públicos, México, Cárdenas Editor y Distribuidor, 2003.

DE LA GARZA, Sergio Francisco. Derecho Financiero Mexicano, Edit. Porrúa, 11ª ed., México, 1998.

DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto y LUCERO ESPINOSA, Manuel. Compendio de Derecho Administrativo, Primer Curso, México, 6ª ed., Edit. Porrúa, S.A., 2003.

Elementos de Derecho Administrativo, México, Edith. LIMUSA, 1989.

DIEZ, Manuel María. Manual de Derecho Administrativo, Tomo I, Buenos Aires, Argentina, Edit. Plus Ultra, 1983.

FLORES ZAVALA, Ernesto. Las Finanzas Públicas Mexicanas, Edit. Porrúa, 7ª ed., México, 1983.

FRAGA, Gabino, Derecho Administrativo, 35ª ed., México, Edit. Porrúa, 1997.

GALINDO CAMACHO, Miguel. Derecho Administrativo, 2 Tomos, México, 4ª ed., Edit. Porrúa, S.A., 2003.

GUTIÉRREZ ARAGÓN, Raquel y RAMOS VERÁSTEGUI, Rosa María. Esquema Fundamental del Derecho Mexicano, 14ª ed., México, Edit. Porrúa, 2000.

GUTIÉRREZ SALAZAR, Sergio Elías y SOLÍS ACERO, Felipe. **Gobierno y Administración del Distrito Federal**, Edit. Instituto Nacional de Administración Pública, México, 1985.

JUÁREZ MEJÍA, Godolfino Humberto. **La constitucionalidad del sistema de responsabilidades administrativas de los servidores públicos federales**, México, Edit. Porrúa, 2002.

MARTÍNEZ LÓPEZ, Luis. **Derecho Fiscal Mexicano**, Edit. Porrúa, 3ª ed., 1980.

OROZCO HENRÍQUEZ, José de Jesús y SOBERANES FERNÁNDEZ, José Luis. **Las responsabilidades de los servidores públicos**, México, Edit. Porrúa, 1984.

ORTIZ SOLTERO, Sergio Monserrit. **Responsabilidades Legales de los Servidores Públicos**, México, 2ª ed., Edit. Porrúa, 2001.

SÁNCHEZ BRINGAS, Enrique. **Derecho Constitucional**, 3ª ed., México, Edit. Porrúa, 1998.

SÁNCHEZ GÓMEZ, Narciso. **Primer Curso de Derecho Administrativo**, México, Edit. Porrúa, 1998.

SÁNCHEZ LEÓN, Gregorio. **Derecho Fiscal Mexicano**, Tomo I, Edit. Porrúa, 12ª ed., México, 2000.

SAYEG HELÚ, Jorge. **Instituciones de Derecho Constitucional Mexicano**, México, Edit. Porrúa, 1987.

SERRA ROJAS, Andrés. **Derecho Administrativo**, 17ª ed., Edit. Porrúa, México, 1996.

SERRANO SALAZAR, Oziel. **La reforma política del Distrito Federal**, Edit. Centro de Asesoría Multidisciplinaria, S.C.-Plaza y Valdés, S.A., México, 2001.

DICCIONARIOS Y ENCICLOPEDIAS

BURGOA ORIHUELA, Ignacio. **Diccionario de Derecho Constitucional, Garantías y Amparo**, 7ª ed., México, Edit. Porrúa, 2003.

FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge. **Enciclopedia Jurídica Mexicana**, Tomo VII, México, Edit. Instituto de Investigaciones Jurídicas-Porrúa, S.A., 2002.

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada*, México, Edit. Universidad Nacional Autónoma de México, 1990.

NAVA NEGRETE, Alfonso. *Enciclopedia Jurídica Mexicana*, Tomo III, 2ª ed., México, Edit. Porrúa-Universidad Nacional Autónoma de México, 2004.

SOBERANES FERNÁNDEZ, José Luis. *Enciclopedia Jurídica Mexicana, Q-Z, T, IV*, 2ª ed., México, Edit. Instituto de Investigaciones Jurídicas-Universidad Nacional Autónoma de México, 2004.

LEGISLACIONES

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Ley Federal de las Entidades Paraestatales.

Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal

Código Fiscal de la Federación.

Código de Procedimientos Penales del Distrito Federal.

Código de Procedimientos Administrativos del Distrito Federal.

Código Penal Federal.

Código Financiero del Distrito Federal.

Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

Ley Orgánica para la Contaduría General de Glosa del Poder Legislativo del Estado de México.

Ley de Fiscalización Superior del Estado de Jalisco.

Ley de la Contaduría Mayor de Hacienda del Estado Libre y Soberano de Nuevo León.

Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal.

HEMEROGRAFÍA

Diario de Debates No 35 de fecha 30 de diciembre de 1999. Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

Revista del Tribunal Fiscal de la Federación, Tomo 12.

FUENTES DE INTERNET

<http://www.contraloria.df.gob.mx>

<http://www.finanzas.df.gob.mx>

<http://www.df.mx/leyes/normatividad.htm>