

245
2015



Universidad Nacional Autónoma de México

Escuela Nacional de Estudios Profesionales
"ACATLAN"



La Tesorería del Departamento del
Distrito Federal.

Un caso de desconcentración.



TESIS

Que para obtener el Título de
LICENCIADO EN DERECHO

Presenta

ROBERTO CUAUHTEMOC ORTIZ QUINTERO



Santa Cruz Acatlán, Estado de México. 1992.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis está protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

INDICE GENERAL

Dedicatorias.	I
Abreviaturas más usuales.	3
Introducción.	6
CAPITULO I. LA DESCONCENTRACION ADMINISTRATIVA.	
Sumario del capítulo I.	9
Concepto.	10
Desconcentración Política.	16
Desconcentración Administrativa.	17
Clasificación.	17
CAPITULO II. DE LA DESCONCENTRACION EN MEXICO.	
Sumario del capítulo II.	20
Base Legal.	21
Autonomía Técnica y Financiera.	22
Características de los Organos Desconcentrados.	24
Aspectos Políticos de la Desconcentración.	25
Aspectos Económicos de la Desconcentración.	27
Aspectos Administrativos de la Desconcentración.	29
Aspectos Jurídicos de la Desconcentración.	31
Procedimiento de la creación o extinción de un órgano desconcentrado.	32
CAPITULO III. DE LA EVOLUCION DE LA TESORERIA DEL D.D.F.	
Sumario del capítulo III.	33
Epoca precortesiana (1325-1521).	34
Epoca colonial (1521-1821).	34
Epoca independiente (1821-1928).	35
Epoca moderna.	36
CAPITULO IV. LA ACTUALIDAD.	
Sumario del capítulo IV.	50
Organización.	51
Funcionamiento.	65
Controles.	73
Conclusiones.	85
Propuestas.	89
Bibliografía.	91
Anexos.	94

ADREVIATURAS MAS USUALES

A.R.D.F.	Asamblea de Representantes del <u>Dis</u> - trito Federal.
D.D.F.	Departamento del Distrito Federal.
D.O.	Diario Oficial
L.F.E.P.	Ley Federal de Entidades Paraestata- les.
L.O.A.P.F.	Ley Orgánica de la Administración Pú- blica Federal.
SECOGEF.	Secretaría de la Contraloría General de la Federación.
S.H.C.P.	Secretaría de Hacienda y Crédito Pú- blico.
S.P.P.	Secretaría de Programación y Presu - puesto.
T.D.D.F.	Tesorería del Departamento del <u>Dis</u> - trito Federal.

INTRODUCCION

En la década de los 70's toma impulso el principio administrativo de la desconcentración, buscando con ello proporciónar los servicios con mayor cercanía, rapidez, oportunidad y calidad a todos los habitantes. Así, el objetivo de este estudio es evaluar la eficacia de la desconcentración administrativa en nuestro país, concretamente en el caso de la Tesorería del Departamento del Distrito Federal.

Por lo tanto, en el capítulo primero iniciamos con los aspectos teóricos de la desconcentración, para descubrir los principios que rigen a este concepto, siguiendo una fundamental doctrina (1) que nos señala que la "primera tarea de la teoría administrativa es desarrollar un juego de conceptos que permitan la descripción, en términos relevantes a la teoría, de las situaciones administrativas. Esos conceptos, para poder ser usados científicamente, deben ser operativos, esto es, sus significados deben corresponder a hechos empíricos, o a situaciones observables". Por esto, conceptualizamos, clasificamos y comparamos lo relativo a la materia y analizamos además los aspectos políticos, económicos y jurídicos de la desconcentración.

Así, en el aspecto jurídico, observamos que la desconcentración consiste en la delegación de facultades de la organización central en beneficio de sus órganos externos, localizados en circunscripciones territoriales diferentes.

En el aspecto político, vemos la desconcentración en el marco de participación popular de las decisiones político-administrativas, por lo que se hace necesario que la administración pública esté orientada y determinada por las necesidades, aspiraciones y exigencias sociales, estando entre sus principales la rigidez de la administración pública debido a su manejo normativo rígido y a la relación jerárquica que lo caracteriza.

Por eso, la administración pública se ve en la necesidad de desarrollar métodos y técnicas que permitan saber cuáles son, en determinado momento, las demandas de la sociedad.

Por lo que respecta a los aspectos económicos, señalamos la necesidad de una desconcentración en dicha área, logrando de esta forma darle más atención a las regiones de menor cre-

(1) Herbert A. Administrative Behaviour, Nueva York; Mac Millan Company, 1951, p. 37.

cimiento, pero con grandes posibilidades de implantar economías fuertes a nivel local, que permitan aprovechar sus recursos y generar empleos.

Por otra parte, señalamos que los objetivos que tiene la desconcentración administrativa son eliminar el centralismo que hace lentas las decisiones e imprime una gran rigidez a la administración pública, haciendo, por el contrario, que esta vaya al ciudadano y así proporcione los servicios con mayor cercanía, rapidez, oportunidad y calidad.

En el capítulo tercero elegimos detenernos en un caso específico de desconcentración: la Tesorería del Departamento del Distrito Federal.

Observamos así que desde el estado azteca, la hacienda pública constituyó un factor importante para su desarrollo. La organización que se hizo de la misma derivó en grandes beneficios para la comunidad, reflejándose precisamente en su liderazgo político, que ejercía hasta antes de la llegada de los Españoles.

La organización política y administrativa de la Nueva España sienta las bases de nuestro sistema tributario. Complicado desde el principio y en todos los casos desproporcionado e inequitativo, permite la centralización de la hacienda pública, al mismo tiempo que la concentración de la riqueza y el poder en la clase dominante española peninsular.

El México independiente presenta un sistema tributario pretendidamente más justo.

Se establecen formalmente la equidad y proporcionalidad de las contribuciones, se suprimen formas inhumanas de los procedimientos de recaudación y hay mayor reparto semántico de la riqueza.

No habría, aparte de los mencionados, más cambios sobresalientes en lo relativo al cobro de contribuciones, sino hasta la revolución de 1910, la cual daría la pauta para el establecimiento de la moderna hacienda pública de nuestro país.

La constitución de 1917 fijó los principios que tendencialmente rigen actualmente nuestra nación. Producto de estos principios tenemos la depuración y unificación de la legislación fiscal, lo cual permitió la modernización de la hacienda pública.

En 1929, con la creación del actual Departamento del Distrito Federal, aparece también la Tesorería del D.F., la cual comenzaría una trayectoria de cambios y reformas, algunas de ellas forzadas por las circunstancias, que desembocarían en lo que actualmente conocemos como la Tesorería del Departamento del Distrito Federal.

Su trayectoria abarca cuatro grandes fases: su propia creación (I), dos reorganizaciones fundamentales (II) y (III), y una desconcentración administrativa propiamente dicha (IV). Esta última fase, la de su desconcentración, será el eje de nuestro estudio.

CAPITULO I

LA DESCONCENTRACION ADMINISTRATIVA

SUMARIO

1. Concepto; 2.A. Centralización y Desconcentración; 3.B. Descentralización y Desconcentración; 4.C. Delegación y Desconcentración; 5. Desconcentración Política; 6. Desconcentración Administrativa; 7. Clasificación; 8.A. Desconcentración en estricto sentido o funcional; 9.B. Desconcentración Horizontal o Periférica; 10.C. Desconcentración Vertical o Central.

CAPITULO I

LA DESCONCENTRACION ADMINISTRATIVA

1. CONCEPTO.

La clásica doctrina latinoamericana (2) define a la desconcentración como la etapa mínima de descentralización en la que un órgano subordinado jerárquicamente se le confieren ciertos poderes de administración para que los ejerza a título de competencia propia, bajo determinado contralor del órgano superior.

Sin embargo, otro respetada corriente separa la desconcentración de la descentralización, situando a la primera en el cuadro de la centralización (3), y la describe como la transferencia a un órgano inferior o agente de la administración central, de una competencia exclusiva, o un poder de trámite, de decisión, ejercido por los órganos superiores, disminuyendo, relativamente la relación de jerarquía y subordinación (4).

Así tenemos que la desconcentración entra en el marco de la centralización a la cual sirve para llevar y mejorar sus asuntos, es decir, un órgano desconcentrado se abocará a una materia determinada y se perfeccionará en ella, evitando así la aglomeración de asuntos en el órgano centralizado.

En la desconcentración, el Estado atribuye un limitado poder de actuación y decisión a órganos que administra más o menos directamente, o sea, que corresponden a su propia estructura estatal, que no están alejados del poder central. En ningún caso los órganos tienen personalidad jurídica ni patrimonio propio, lo cual los distingue de la descentralización en sentido estricto (arts. 45 de la L.O.A.P.F. y 14 de la L.F.E.P.).

Un concepto que nos parece más adecuado, y que además toca nuestra actualidad, es el que nos da el Doctor LEON CORTIÑAS PELAEZ, el cual nos dice lo siguiente:

-
- (2) SAYAGUES LASO, Enrique, Tratado de Derecho Administrativo, Vol. I, 5ª Edición, Montevideo: F.C.U., 1989, - pag. 241.
- (3) SERRA ROJAS, Andrés, Derecho Administrativo, México, - Porrúa, 1991, pag. 517.
- (4) Ibidem, pag. 519.

"... la desconcentración supone una única persona jurídica - de derecho público dentro de la cual la relación jerárquica subsiste, aunque dosificada mediante la atribución en forma exclusiva de una especialidad técnica al órgano desconcentrado, dotado para su ejercicio de poderes jurídicos o facultades específicos, y sometido a un control atenuado por parte del superior jerárquico, por razones tanto de juricidad como oportunidad" (5).

Podemos, por lo tanto, resumir que la desconcentración es una figura de derecho público en la que se crea mediante facultad y respaldo de un acto-regla subordinado un órgano sin personalidad jurídica ni patrimonio propios, pero que posee una amplia autonomía técnica para una especialidad determinada, y al que se le conceden un gama de facultades por parte del órgano central ante el cual no pierde su nexo jerárquico de subordinación.

Sin embargo, no debemos confundir esta figura con otras - semejantes o afines, tales como Centralización, Descentralización y Delegación, por lo que se hace necesario señalar y comparar brevemente sus diferencias.

2.A. CENTRALIZACION Y DESCONCENTRACION.

Jiménez Castro nos dice que "se entiende por centralización la concentración de autoridad en un nivel o ámbito jerárquico particular con el fin de reunir en una sola persona o cargo, el poder de tomar decisiones más importantes"(6).

La desconcentración es la atribución a un inferior de competencia decisoria que se ejerce en un ámbito determinado, - misma que está unificada por la autoridad jerárquica que conserva al órgano central.

En tal virtud, los órganos subalternos distribuidos territorialmente, sólo preparan o tramitan las decisiones.

Podemos establecer que la centralización y desconcentración tienen en común la existencia de una relación jerárquica entre los órganos que la integran, relación que conserva la administración central respecto de las unidades desconcentradas, es decir, la creación de órganos con funciones decisorias en un ámbito territorial determinado o la atribución de los mismos, a los ya existentes, no implicando la pérdida de la relación jerárquica y en consecuencia se conservan los po

-
- (5) CORTIÑAS PELAEZ, León, "Reflexiones de actualidad sobre desconcentración y servicio público", Alegatos, - No. 17, U.A.M., 1991, pag. 71.
- (6) JIMENEZ CASTRO, W, Introducción a la teoría administrativa, México: F.C.E., 1974, pag. 180.

deres del órgano central o de los superiores en cuanto a nombramiento, revocación, sustitución de las decisiones y normatividad de los órganos desconcentrados.

De ésta manera, podemos decir, que los órganos centrales y los desconcentrados se unifican, ya que los segundos pasan su bordinadamente a formar parte de la esfera administrativa de los primeros.

3.B. DESCENTRALIZACION Y DESCONCENTRACION.

La descentralización es el esfuerzo sistemático de delegar toda la autoridad, con excepción de aquella que sólo puede ser ejercitada en las entidades centrales. Puede ser política y administrativa. La primera se refiere a la estructura de poderes, o la integración de su soberanía; la administrativa se refiere a la forma de ejecutar los cometidos del poder público y la distribución de los órganos encargados de cumplirlos.

Existen organismos "autárquicos" o "autónomos". Los primeros son aquellos que tienen una personalidad jurídica, realizan fines públicos, son de carácter estatal y tienen capacidad absoluta para administrarse, pero no para designar a sus máximas autoridades, ya que éstas son designadas por el gobierno central.

Los organismos llamados autónomos, además de reunir las características propias de los "autárquicos" tienen una atribución adicional que es la de nombrar su propia autoridad rectora de políticas. Un ejemplo de estos organismos son la mayoría de las Universidades (L.F.E.P. art. 3°).

La diferencia que existe entre descentralización y desconcentración es que la primera no está sujeta a un control jerárquico de oportunidad sino a meros controles especiales de juricidad: los órganos de aquella, están dotados de personalidad jurídica, patrimonio propio y autonomía orgánica.

Sus características son:

- I. Ley orgánica propia o decreto que la crea y define su jurisdicción.
- II. Poderes propios.
- III. Junta directiva propia, que fija las políticas y criterios a seguir por parte del organismo.
- IV. Su propio personal administrativo directriz y operativo.

- V. Su propia planta, equipo y otros bienes inscritos a su nombre.
- VI. Su propio sistema de ingresos y egresos.
- VII. Sus propios sistemas contables y de informes, independientemente de aquellos que tiene el gobierno central.

Ahora bien, los órganos desconcentrados están incluidos dentro del presupuesto general de la dependencia y sujetos a control jerárquico, carecen de personalidad jurídica y patrimonio propios.

Es necesario hacer resaltar que entre un organismo descentralizado y uno desconcentrado puede existir un nexo, ya que el primero tiene capacidad para crear, cuando así lo estime, un órgano desconcentrado (Ejemplo: Las ENEP's de la U.N.A.M.)

4.C. DELEGACION Y DESCONCENTRACION.

a) DELEGACION.

La delegación de autoridad, deberes y responsabilidad constituye, junto con la división del trabajo, la base del procedimiento organizativo. Esta se origina de los servidores públicos superiores a los subalternos; mediante ella, una autoridad administrativa jerárquicamente superior, confía a una subordinada la posibilidad de decidir, mientras que la delegación tiene un origen administrativo pues, como señala Jiménez Castro, "es el acto bilateral mediante el cual un superior jerárquico confía deberes y responsabilidades a un subalterno (o unidad subordinada, por similitud), y le da la autoridad que necesitó para desempeñar tales funciones" (7).

Existen tres tipos clásicos de grupos de personas en el proceso de delegación, las cuales las podemos señalar como los siguientes:

- I. Aquellos a quienes siempre se les hace fácil delegar su propia autoridad, puesto que sienten complacencia, si pueden delegar también sus propias responsabilidades.
- II. Quienes delegan autoridad y lo hacen tan pronto perciben esa necesidad, pero que tienen conciencia de que no pueden delegar su propia autoridad y la responsabilidad co-

(7) JIMENEZ CASTRO, W. Introducción a la teoría administrativa, México: F.C.E., 1974, pag. 180.

rrespondiente.

"Es ese sentido de responsabilidad lo que lo decide a delegar cualquier función tan pronto su tarea global comienza a exceder sus posibilidades personales de trabajo; tales personas son los verdaderos organizadores" (8).

- III. Aquellos reuuentes a delegar deberes y autoridad en - - otras, por temor a que el trabajo no sea tan bien hecho como ellos consideran que podrían hacerlo, o por miedo a la autoridad que otros ejercerán en su misma organización.

La delegación no significa abdicación, sino la asignación de deberes a personas capaces dentro de un sistema de dirección, que permita lograr un trabajo coordinado para toda entidad o institución.

Consideramos que para efectuar una buena delegación se requiere:

- I. Tener un análisis previo de cargos y de organización para conocer las labores inherentes a cada puesto y así saber si a ellas corresponde el respectivo nivel de autoridad y de facultades.
- II. Entender que la delegación consiste en una redistribución de labores.

A nuestro entender, los beneficios de la delegación pueden ser (9):

- I. Evitar que el jefe se pierda en detalles y descuide asuntos de mayor importancia.
- II. Se pretende aumentar la eficiencia administrativa.
- III. Se favorece la especialización ya que se delega por facultades específicas.
- IV. Las decisiones son tomadas también sobre una base mayormente real, ya que el superior generalmente no conoce los detalles de los problemas; en cambio sí los suele conocer el jefe inferior.

-
- (8) MOONEY JAMES, D. Principios de organización, ciudad de México; Ediciones de la Universidad de Puerto Rico, Editorial Cultura, 1954, pag. 102.
- (9) Véase CORTIÑAS PELAEZ, León, "Finanzas Públicas y Administración Contemporánea", Revista de Ciencias Jurídicas, N° 1 ENEP "Acatlán", p. 21.

Las desventajas son:

- I. Posible pérdida de control.
- II. Deterioro de cada unidad de mando.
- III. Puede originar falta de uniformidad.

La delegación puede ser:

- I. General, cuando se da para todas las actividades de una división, departamento, unidad o sección; o completa para determinadas actividades.
- II. Temporal, si se designa para un período determinado.
- III. Lineal, funcional o de asesoría en relación a la autoridad otorgada; como jefe único de un grupo, es el primer caso como autoridad compartida con otros jefes, cada uno para una función distinta; sobre el mismo grupo es el segundo caso; o sin autoridad formal el de asesoría.
- IV. Individual, que recaiga en una sola persona. Colectiva - en varias personas.

Puede ser también delegable o indelegable, según que la persona que reciba la delegación de autoridad pueda a su vez transmitirle a otro subdelegado, o que carezca de esa facultad.

Las reglas fundamentales de la Delegación son:

- I. Debe fijarse controles apropiados para cada grado de delegación que se realice.
- II. Debe delegarse en base a políticas y reglas.
- III. Debe evitarse la delegación por ensayo y error.
- IV. A mayor delegación, mejor comunicación.
- V. El delegado requiere preparación.
- VI. Debe delegarse gradualmente.
- VII. Debe delegarse tan pronto como se observa que el tramo de control empieza a entorpecer las decisiones.

b) DESCONCENTRACION.

La desconcentración, por otro lado, tiene fundamento jurídico-administrativo, en virtud de transferirse las competencias y la responsabilidad, además de alterarse la estructura-orgánica.

El órgano delegatorio no adquiere la titularidad ni ejerce las funciones en los términos en que las tiene el órgano supremo o delegante; en cambio, el órgano desconcentrado adquiere la titularidad de la función, con características específicas que ejerce en un ámbito territorial definido.

La delegación es revocable en todo momento, mientras que la desconcentración sólo puede ser revocada por el mismo procedimiento que la estableció, o sea, por un acuerdo publicado en el Diario Oficial de la Federación, que determina la fecha en que surte efecto. Otra diferencia radica en que la delegación de facultades no altera la estructura orgánica ni el sistema de competencia, lo que sí ocurre con la desconcentración. La delegación se da entre órganos preestablecidos; por lo tanto, se presenta ésta en los órganos centrales; desconcentrados y descentralizados, cuando determinan qué funciones les son y siguen siendo propias para ser cumplidas por órganos subalternos de cada una de estas organizaciones.

En resumen, podemos decir que la delegación aparece en órganos preestablecidos, que sean centralizados, desconcentrados o descentralizados (siempre operada mediante un acuerdo-interno), es revocable en cualquier momento y no modifica la estructura orgánica de las dependencias.

5. DESCONCENTRACION POLITICA.

En la doctrina política y administrativa con frecuencia son utilizadas las expresiones descentralización y desconcentración para referirse a la distribución teórica, legal y práctica de potestades y funciones políticas y administrativas entre el Estado soberano y las comunidades o entidades locales y territoriales.

Bajo este aspecto, la descentralización y, en nuestro caso la desconcentración, tienen un marcado matiz político y administrativo.

Así, podemos afirmar que la desconcentración política y, sobre todo en el caso de nuestro país, es principalmente una competencia que se ejerce en materia federal en todo el terri-

torio nacional, tomando como base la totalidad del Estado.

6. DESCONCENTRACION ADMINISTRATIVA.

La desconcentración administrava se reduce a determinadas materias administrativas; precisamente en la órbita del Poder Ejecutivo Federal. Así en México se identifica con unidades administrativas que forman parte de la administración pública federal, estadual o municipal; como ejemplo tenemos a la Tesorería del Departamento del Distrito Federal, dependiente del Departamento del Distrito Federal. Charles Debbasch (10) dice que no se puede hablar de que un sistema sea totalmente descentralizado o que un sistema sea totalmente desconcentrado; afirmando que existen supuestos en que hay un 20% de desconcentración y un 80% de descentralización y, en otros casos, hay un 40% de desconcentración y un 60% de descentralización.

La desconcentración que podríamos calificar de fundamentalmente administrativa, en México también tienen ciertos matices políticos, pero más bien hace referencia a estructuras administrativas de rango intermedio dependientes, jerárquicamente, de otros órganos.

El caso típico de una institución desconcentrada política y administrativamente fué a diferencia de los Estados libres y soberanos, el Territorio Federal, desde 1974 transformado en entidades federativas (por "promoción" de los dos últimos territorios, Baja California Sur y Quintana Roo).

7. CLASIFICACION.

Desde un punto de vista general la desconcentración implica una distribución de facultades entre los órganos superiores y los órganos inferiores; de donde existe lo que pudiéramos llamar una variedad de estructuras desconcentradas, o bien, modalidades de la desconcentración (11).

-
- (10) CHARLES DEBBASCH, La descentralización Universitaria - en la desconcentración administrativa, (varios autores colección seminario, número 1) publicada por la Secretaría de la Presidencia, Dirección General de Estudios Administrativos, México D.F., 1976, P. 178.
- (11) Véase CASTILLO MEJIA, Hector Lidio, De las Relaciones-intraadministrativas e interadministrativas (dos enfo-

8. DESCONCENTRACION EN ESTRICTO SENTIDO O FUNCIONAL.

Es una forma de organización administrativa en la cual se otorgan al órgano desconcentrado, por medio de un acto materialmente legislativo (ley o reglamento), determinadas facultades de decisión y ejecución limitadas, que le permiten actuar con mayor rapidez, eficacia y flexibilidad, así como tener un manejo autónomo de su presupuesto, sin que deje de existir el vínculo de jerarquía con el órgano superior (art. 19 L.O.A.P.F.).

9. DESCONCENTRACION HORIZONTAL O PERIFERICA.

En este tipo de desconcentración, llamada también externa o regional, se atribuyen facultades a un órgano administrativo periférico, como las Comisiones Regionales Fiscales, que comprenden una extensión territorial limitada.

Lo anterior es confirmado por el segundo párrafo del artículo 8 del Decreto del Ejecutivo, Diario Oficial de 24 de abril de 1979, que textualmente dice:

"Cuando sea el caso, y de acuerdo a los lineamientos que establezcan el Ejecutivo Federal, promoverán la creación o modificación de delegaciones en distintas regiones o zonas del país, para agilizar los trámites que en ellas deba realizar la población, de acuerdo al Plan Nacional de Desconcentración Territorial de la Coordinación General y de la Secretaría".

Algunos autores se refieren a la desconcentración horizontal como la creación de oficinas de igual rango entre sí, que pueden tener facultades en una misma ciudad o en otras áreas geográficas.

10. DESCONCENTRACION VERTICAL O CENTRAL.

En este tipo de desconcentración llamado también interna o funcional, el gobierno central superior cede su competencia, en forma limitada y exclusiva, a un órgano inferior, que forma parte de la misma organización centralizada.

ques de la reforma administrativa), tesis profesional con mención honorífica, U.N.A.M./División de Ciencias Jurídicas de la E.N.E.P. "Acatlán", 1979, p. 58.

En este caso, el superior delega las facultades que considera necesarias al inferior para que éste actúe con mayor eficacia y flexibilidad.

Existe una figura de Derecho Mercantil que es muy semejante a este tipo de desconcentración y que es la de la Sucursal, o sea, una oficina que depende de la casa matriz y que en teoría puede realizar todos los actos relativos al objeto de la sociedad, pero con facultades y poderes, expresamente limitados y subordinados a la casa matriz.

Podemos decir, por lo tanto, que la desconcentración vertical es la delegación de facultades a órganos inferiores de la misma dependencia, pero con limitaciones.

Algunos autores objetan la desconcentración vertical o central y no aceptan más que la horizontal o periférica.

Por otra parte, alguna doctrina (12) reconoce la desconcentración de procedimiento o de trámite y desconcentración de decisiones.

La llamada desconcentración consultiva no es sino una forma de la propia centralización administrativa, ya que el órgano carece de facultades exclusivas y aparece como un órgano de mera colaboración.

(12) NAVA NEGRETE, Alfonso, Los elementos jurídicos de la desconcentración administrativa, Conferencia inédita, México, julio de 1974.

CAPITULO II

DE LA DESCONCENTRACION EN MEXICO

SUMARIO

11. Base Legal; 12. Autonomía Técnica y Financiera; 13. Características de los órganos desconcentrados; 14. Aspectos Políticos de la desconcentración; 15. Aspectos Económicos de la desconcentración; 16. Aspectos Administrativos de la desconcentración; 17. Aspectos Jurídicos de la desconcentración; - -
18. Procedimiento de la creación o extinción de los órganos desconcentrados.

CAPITULO II

DE LA DESCONCENTRACION EN MEXICO

11. BASE LEGAL.

La desconcentración, como concepción jurídico-práctica, tuvo su primera manifestación legal expresa en el reglamento de 2 de junio de 1972, que creó la Procuraduría Federal de la Defensa del Trabajo, primer organismo desconcentrado reconocido legalmente como tal. Posteriormente al reglamento antes mencionado, se han creado numerosos organismos des concentrados, tanto en el aspecto que la doctrina llama funcional, como regional y también horizontal.

En México, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (L.O.A.P.F.), establece en su artículo 17, que las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos, para la mayor atención y eficiente despacho de los asuntos de su competencia, podrán contar con órganos administrati vos desconcentrados que les estarán jerárquicamente subordi nados y tendrán facultades específicas para resolver la ma teria y dentro del ámbito territorial que se determine en cada caso, de conformidad con las disposiciones legales aplicables.

No es típico de los organismos desconcentrados el que tengan personalidad jurídica, inclusive pueden tenerla y pueden no tenerla; por ejemplo las Comisiones Nacional Bancaria y de Seguros Nacional de Valores, de la S.H.C.P. (13), no tienen personalidad jurídica; su actividad es la de la autoridad federal, dependiente de la Secretaría de Hacienda

(13) La Comisión Nacional Bancaria se creó por Decreto Presidencial publicado en el Diario Oficial de 24 de diciembre de 1924 y se fusionó, en 1970, con la Comisión Nacional de Seguros. Posteriormente la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito, de D.O. de 14 de enero de 1985, define a la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros, en su artículo 99 como un órgano desconcentrado de la S.H.C.P.

La organización desconcentrada se tipifica más bien por- que tiene autonomía técnica pero supervisada por el órgano- del que depende; hay, por lo tanto, dependencia y nexo de - jerarquía, hay poder de nombramiento, de mando disciplinario etc., y tiene autonomía financiera en algunos casos (14).

Una importante aplicación de la teoría de la desconcen - tración administrativa es la llevada a cabo con aplicacón - de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal - (publicada en el D.O. de la Federación de 29 de diciembre - de 1978), que señala;

"Art. 1, sección B; Organos administrativos desconcentra - dos:

Las Delegaciones en sus respectivas circunscripciones geo - gráficas; Los almacenes para los trabajadores del Departam - ento del Distrito Federal; la Comisión de Desarrollo Urbá - no; el Servicio Público de Boletaje Electrónico y la Comi - sión Coordinadora para el Desarrollo Agropecuario del D.F."

Si observamos las normas básicas a que se sujetará el e - jercicio de las atribuciones desconcentradas a los Delega - dos del Departamento del Distrito Federal (D.O. de 13 de di - ciembre de 1972), podemos distinguir que las atribuciones - de los Delegados se consideran: 1. Unas como desconcentra - das; y 2. Otras que corresponden al poder central. Por lo - demás puede afirmarse que es un ensayo de desconcentracón - sin que se reúnan sus elementos característicos.

Asimismo existen organismos fiscales autónomos revesti - dos de una cierta desconcentracón por la Ley, frente a las propias autoridades de la S.H.C.P., tales como la Tesorería y Delegaciones del Departamento del D.F.

12. AUTONOMIA TECNICA Y FINANCIERA.

El organismo desconcentrado tiene cierta autonomía, a la que se le llama técnica que significa el otorgarles facultades de decisión (limitadas) y cierta autonomía financiera - presupuestaria.

Invariablemente el organismo desconcentrado depende de un - órgano central, de la Presidencia, de una Secretaría o De - partamento de Estado, tiene cierta autonomía; pero si no es

(14) CORTIÑAS PELAEZ, León, "Albores fiscales y adminis - trativos de la privatización", Revista del Tribunal - Fiscal de la Federación, N° 32, pag. 580.

con el acuerdo del órgano del que depende, no podrá llevar a cabo decisiones trascendentes.

La desconcentración, hasta hace poco, era concebida desde un punto de vista teórico que había tratado de buscar elementos propios de esta clase de organismos (15).

Hasta la reforma del artículo 90 de la constitución política publicada en el D.O. de 21 de abril de 1981, la base constitucional para la creación de organismos desconcentrados, en opinión de algunos autores la derivan de las facultades implícitas consignadas en los artículos 73 fracción XXXI y 89 fracción I de la constitución. Sin embargo, la reforma al artículo 90 de la constitución a que se hizo referencia no deja duda de que la base constitucional para la creación de este tipo de organismos ya es una facultad expresa contenida en el artículo 90.

La doctrina administrativa dice "Si hay personalidad jurídica no puede haber desconcentración". A este propósito nos dice Ramón Martín Mateo, "a diferencia de la descentralización, la desconcentración no crea entes, no personifica, sino que implica el traslado de competencia de unos organismos superiores a otros inferiores, fundamentalmente de carácter periférico. Lo que se pretende es no recargar el peso de la gestión, en el centro, y aligerar cometidos de los órganos centrales, traspasándolos a aquellos que operan en ámbitos territoriales más reducidos, por entenderse, con razón, que estos tienen mayor inmediatidad con los usuarios de los servicios, con los administrados, pudiéndose así economizarse trámites procedimentales al dotar de más competencia y autonomía a los órganos periféricos evitando que el círculo decisorio tenga que pasar necesariamente al centro (16).

(15) Hasta 1970, en las leyes administrativas de nuestra patria no se habían reconocido los términos de desconcentrado, no había ninguna ley ni reglamento, ni acuerdo que hablara de organismos desconcentrados, era una especie teórica para distinguir ciertos organismos que tienen estas características de los verdaderos descentralizados.

(16) MARTÍN-MATEO, apud, SERRA ROJAS, Andrés, Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, México, 1991, pag. - 522.

13. CARACTERÍSTICAS DE LOS ORGANOS DESCONCENTRADOS.

Las instituciones desconcentradas adoptan diversas formas y denominaciones en la legislación administrativa mexicana. Algunas de ellas pueden considerarse como imprecisiones legislativas, por no haberse señalado adecuadamente el régimen de descentralización.

La desconcentración administrativa ha revestido en nuestro sistema administrativo muy diversas formas: instituciones, juntas, institutos, consejos, comités, patronatos, uniones y comisiones, que son las más numerosas y tienen algunas de ellas el carácter de nacional.

Todas tienen empero las mismas características, las cuales se engloban en las siguientes:

- I. Son creados por una ley o decreto.
- II. Es una forma que se sitúa dentro de la centralización administrativa. El organismo no se desliga de este régimen. En el caso del Estado Federal, dependen siempre de la Presidencia, de una Secretaría o de un Departamento de Estado; pero puede haber desconcentradas respecto de una descentralizada, como por ejemplo las E.N.E.P.s de la U.N.A.M., ó las tres Unidades de la U.A.M.
- III. Su competencia deriva de las facultades de la administración central, la cual se reserva amplias facultades de mando, de decisión, de vigilancia y competencia.
- IV. No gozan de autonomía económica, aún cuando se señalen casos de excepción. Su patrimonio es el mismo que el del órgano central, aunque pueden tener presupuesto propio.
- V. Las decisiones más importantes, requieren de la aprobación del órgano del cual dependen.
- VI. Tienen autonomía técnica, siendo ésta la verdadera justificación de la desconcentración.
- VII. Su nomenclatura puede ser muy variada.
- VIII. Su naturaleza jurídica hay que determinarla teóricamente en cada caso, estudiando en particular al órgano de que se trate.
- IX. En ocasiones tienen personalidad propia. A este respecto Acosta Romero nos dice "Hay casos, por ejemplo, el del Instituto Nacional de Bellas Artes en el que sí tienen personalidad jurídica propia, pero eso no lo configura como un organismo diverso, toda vez que depende, teniendo un nexo jerárquico con el órgano central, de la Secretaría de Educación Pública, entonces no podemos determinar con precisión que el organismo desconcentrado tenga o no siempre personalidad jurídica." (17)

El sostenimiento de un órgano desconcentrado corre a cargo del Presupuesto de Egresos de la Federación o el de la Persona Jurídica Pública (Paraestatal, Estado-Miembro ó Municipio) que lo crea. En los órganos administrativos federales, sus ingresos se incorporan al patrimonio federal. La doctrina no reconoce a estos organismos el manejo autónomo de su presupuesto o de su patrimonio, aunque se señalan casos de excepción.

La desconcentración implica siempre la existencia de un órgano creado por un acto materialmente legislativo, en el que se le otorgan facultades propias, aunque en el fondo esas facultades formen parte de una competencia más amplia del órgano superior.

Héctor Alejandro González señala:

"Mientras que la desconcentración del Poder Central consiste en el otorgamiento, por parte de éste, de poder de decisión a sus propios agentes locales para que solucionen los problemas inherentes a su actividad administrativa cerca del lugar en que éstos se presentan, la descentralización consiste en la distribución de ese poder central y los Estados de la Federación. Implica para los administrados la gestión o el trámite de sus asuntos o la solución de sus problemas, por parte de la Administración Pública, de una manera más directa e inmediata. Permite, pues, la asociación de los administrados a la toma de decisiones por parte del poder público, al dar la consideración debida al interés que los administrados tienen por todo lo que les concierne en su marco de vida inmediato y directo y que es evidentemente, más grande que el interés que puedan tener por las decisiones de carácter general o nacional.

Con la descentralización se comparte el poder; con la desconcentración el Poder Central no lo comparte, sino que se acerca a los administrados instalándose en el lugar donde se requieren sus servicios." (18)

14. ASPECTOS POLITICOS DE LA DESCONCENTRACION.

Victor Flores Olea, ubica la desconcentración política en el marco de la participación popular en las decisiones político-administrativas, es decir, referido directamente -

(18) GONZALEZ HERNANDEZ, Héctor Alejandro, Teoría y Práxis Administrativa, Vol. I, Descentralización y Desconcentración, Avances y perspectivas, Presentación Instituto de Administración Pública de Nuevo León A.C., Monterrey, N.L. octubre-diciembre de 1987, pp 9 y 10

al tema de la democracia (19).

Es preciso determinar la manera en que esta participación puede concentrarse en el campo específico de la Administración Pública.

Dos de los principales factores que obstaculizan dicha participación son: la rigidez de la Administración Pública de bida a su marco jurídico y a la relación jerárquica que la caracteriza, así como el hecho de que la información que maneja es tanto de carácter específico como programático.

La Administración Pública debe estar orientada y determinada por las necesidades, aspiraciones y exigencias sociales.

Para que estas formas de vinculación tengan un sentido democrático, se propone que la Administración Pública desarrolle métodos y técnicas que le permitan saber cuáles son en un momento dado, las necesidades, exigencias y opiniones básicas prevalecientes en la sociedad en la cual actúa y a la cual debe servir.

Con base en estas consideraciones, al analizar los regímenes totalitarios (20), se observa que se caracterizan por una centralización del Poder Político y Administrativo y por un alto grado de burocratización, entendida ésta como la vinculación de la Administración Pública con las necesidades sociales. Por el contrario, un régimen democrático exigirá una desconcentración administrativa que le permita un mayor contacto con las aspiraciones de la sociedad (21).

Así, un régimen altamente centralizado en lo administrativo y económico nos revela un régimen de desconfianza hacia la sociedad y hacia los que sirven en la administración, razón por la cual se subrayan los controles, las coerciones y las sanciones.

El sistema de desconcentración administrativa debe implicar necesariamente un régimen de desconfianza, tanto social como administrativo; sin embargo, el establecimiento de un régimen desconcentrado no constituye sólo un problema de orden técnico o de organización administrativa, sino que dichos fenómenos deben ser ubicados dentro de un contexto social, cultural y político. El Ejecutivo Federal debe situar la decisión política de descentralización que se toma, en relación con nuestra realidad sociocultural, -

-
- (19) FLORES OLEA, Víctor, Desconcentración Administrativa México, Coordinación General de Estudios Administrativo, 1975, pag. 88
- (20) Véase CORTIÑAS PELAEZ, León, Poder Ejecutivo y Función Jurisdiccional, México: U.N.A.M., Primera Edición 1982, 316 pp.
- (21) CARRILLO CASTRO, A., La Reforma Administrativa en Mé-

con base en los problemas demográficos y nuestro sistema federal.

La centralización económica, política, administrativa y cultural en México, quizá explicable en el pasado, es en la actualidad nociva y pone en peligro las opciones políticas fundamentales respecto de la libertad, la justicia y la capacidad de cada entidad para con su población.

Así, que la resolución plena de sus propios problemas es fundamental, por lo tanto, impulsar la desconcentración de la administración federal.

La centralización tiene que subsistir, pero sólo en los aspectos económicos, políticos, sociales, culturales y administrativos que demanden decisiones a nivel nacional; por lo tanto, su perfeccionamiento hace necesario incrementar la capacidad económica de los estados e impulsar en ellos una administración pública que se refuerce a través de la desconcentración, para facilitar una mayor coordinación de los servidores estatales y municipales con los federales, y así llegar a mejores soluciones de los problemas.

15. ASPECTOS ECONOMICOS DE LA DESCONCENTRACION.

El proceso de desarrollo económico del país se ha caracterizado por la concentración de las actividades básicamente en las zonas metropolitanas de la ciudad de México, Guadalajara, Monterrey, Puebla y Tijuana.

En el área metropolitana el fenómeno de las desventajas externas (aglomeraciones industriales, congestionamiento urbano, contaminación del ambiente, etc.) es ya un síntoma que señala la urgente necesidad de desconcentración y diversificación de la economía.

Como ese proceso tuvo su fuerza motriz en una industrialización basada en patrones ajenos de consumo y en la substitución de importaciones, aquellas zonas ya pobladas y que gozaban de ventajas comparativas iniciales fueron las beneficiadas, originándose así un proceso acumulativo de capitalización que ha desembocado en aglomeraciones urbanas no siempre industrializadas.

La necesidad de difundir el desarrollo, utilizando los recursos existentes del país susceptibles de explotación en actividades que generen empleo para la creciente población y aumenten la oferta de bienes y servicios, parece no dejar otra alternativa que emprender una política de "pólodes-crecimiento" que promueva programas de desarrollo regional.

Para este estudio, se utiliza el concepto de región económica la cual se entiende como cada uno de los espacios formados por unidades geográficas contiguas entre sí que poseen un conjunto de características similares y una estructura política y económica que les da una relativa autonomía entre ellas, permitiendo distinguirlas claramente unas de otras.

Ahora bien, cuando en un proceso dinámico aparece una industria o complejo de industrias motrices que concentran y diversifican el desarrollo económico de una zona, se crea un polo de desarrollo.

Este polo opera a su vez como generador de actividad económica, y su importancia reside en su potencialidad multiplicadora de producción de empleo.

La política de descentralización administrativa y económica tiene por objetivo reducir los desequilibrios regionales y acelerar la integración del país a todos los niveles, tanto geográficas como socioeconómicas.

Entre los primeros instrumentos que se destacan en la política de desarrollo regional del país se encuentran las comisiones hidrológicas, así como la creación de los llamados polos de desarrollo.

Es importante diferenciar los polos de desarrollo históricamente determinados, y aquellos que, en base a una política deliberada de planificación regional, se trata de promover, aunque de hecho los primeros son elementos básicos para estudiar la potencialidad económica de una región.

Un proyecto industrial por sí mismo, no es suficiente estímulo para la formación de un polo de desarrollo. La polarización es un proceso de industrialización y de diversificación de actividades, a partir de una economía de base a un complejo de industrias motrices.

En México, los intentos de creación de polos de desarrollo se han confundido a menudo con el establecimiento de conjuntos industriales, que no constituyen una innovación técnica y social suficiente para movilizar recursos, en forma continua y autosostenida.

Uno de los elementos más negativos en el intento de planificación regional del desarrollo es la inmensa dispersión de recursos que ha dado como resultado la formación de más de 50 parques y ciudades industriales, pues prácticamente todos los estados cuentan con 10 ó varios de ellos. Asimismo, un gran número de disposiciones jurídicas para estimular la inversión, fuera de los centros de aglomeración económica, han dado un desperdicio de recursos públicos vía estímulos fiscales (22) que, por falta de un mecanismo de coordina-

(22) Véase GARCIA, Filiberto, La intervención del Estado, mediante el fomento, en la economía (El caso de los estímulos). Tesis profesional con mención honorífica U.N.A.M./División de Ciencias Jurídicas de la E.N.E. P. "Acatlan", 1988, 483 pp.

ción, no han tenido el éxito que de ellos se esperaba.

16. ASPECTOS ADMINISTRATIVOS DE LA DESCONCENTRACION.

La desconcentración administrativa surge como necesidad ante la centralización política, administrativa y cultural. Entre los indicadores que muestran la concentración de actividades en el Distrito Federal y su zona metropolitana, tenemos que más del 23% de la población radica en esta área.

En cuanto al ramo de los servicios concentra la tercera parte de los establecimientos, y del personal dedicado a estas actividades que reciben la mitad de las remuneraciones, con una inversión del 51% del total de la República. En el D.F. se realizaba la mitad de las actividades del país, el 82% del comercio al mayoreo y el 90% de materiales industriales. También se concentraba el 33% de las empresas de transporte de carga. La concentración educativa es enorme en el D.F.

En lo referente a la Bolsa de Valores de la ciudad de México, realiza el 86% del total de operaciones en el país. Del total de instituciones que realizan investigación científica, así como de los investigadores en sí que existen en el país, el 70% está en el D.F.

Los datos anteriores reflejan la abrumadora centralización en la capital de la República, mismos que son influidos por la centralización política y administrativa.

En estos aspectos, la centralización en la República se acentúa además por ser sede de los poderes de la administración pública federal, y en consecuencia, de actividades y decisiones políticas y administrativas fundamentales. El número de funcionarios y empleados de la administración pública federal que laboran en oficinas en la ciudad de México es indicador de que la mayor parte de su actividad se concentre en ésta.

La tendencia a la centralización se observa también en las áreas metropolitanas de Guadalajara y Monterrey, con respecto a los estados de Jalisco y Nuevo León respectivamente de que son capitales.

Desde 1970 se ha procurado dar garantías a la autonomía de los estados y municipios, mediante el establecimiento de mejores condiciones materiales y el respeto irrestricto a los diferentes ámbitos de la competencia de cada gobierno. Para ello se han establecido políticas generales, así como desconcentración en lo administrativo. Además se ha impulsado

do uno de los principios básicos del sistema federal, la participación de los estados en la toma de decisiones federales que se refieren a ellos.

El impulso formal al federalismo se manifiesta también en la implantación de políticas económicas, tendientes a eliminar los desequilibrios, los hondos contrastes, el desarrollo desigual, entre las diferentes entidades federales, y aún dentro de cada una de ellas. La conjugación de acciones en diversos campos pretende evitar la coexistencia en México de diferentes épocas históricas.

A las políticas anteriores se agrega la desconcentración administrativa mediante la cual se busca eliminar el centralismo que en este aspecto agobia la vida del país, al hacer lentas las decisiones e imprimir una gran rigidez a la administración pública, impidiendo muchas veces a la población ejercer sus derechos y recibir oportunamente los servicios o haciéndole difícil cumplir sus obligaciones.

El propósito fundamental de la desconcentración es hacer que la administración pública vaya al ciudadano y no que el ciudadano venga hacia ella; de esta manera se facilita proporcionar los servicios con mayor cercanía, rapidez, justicia, oportunidad y calidad a todos los habitantes. Los órganos desconcentrados, por su comunicación inmediata con la población, por su mayor proximidad con los problemas, tienen un mejor conocimiento de la realidad, de la estructura de los diferentes grupos, de sus aspiraciones, de aportación para solución de problemas, etc.

Por otra parte, la desconcentración administrativa también favorece una derrama económica en las localidades, al propiciar que adquisiciones que se hacían anteriormente en la capital de la República se efectúen en las entidades federativas, con el consiguiente beneficio para éstas y como impulso para la descentralización económica. La política de desconcentración administrativa comprende igualmente mayores beneficios para el servicio público, como serían, entre otros, acercarle al pueblo los servicios a que tiene derecho.

De muy antiguo, en nuestro país han existido órganos de diferentes dependencias, organismos descentralizados y empresas de participación estatal, distribuidos en todo el territorio nacional; sin embargo, los servicios a que tiene derecho el trabajador, en su mayoría los recibía en la ciudad de México. En tal virtud se decidió prestar los servicios en provincia.

El establecimiento de unidades administrativas desconcentradas favorece asimismo la política habitacional para los ser

vidores públicos, que al saberse los requerimientos permanentes de habitación en cada lugar y al disminuir las posibilidades de migración o de cambio de adscripción, los empleados pueden adquirir compromisos de compra o mejora de moradas.

De igual manera la desconcentración favorece el arraigo del servidor público. La migración a la capital se evita, en gran medida, al ocupar a las personas en su lugar de origen, además de sugerirles que apliquen sus conocimientos donde han hecho sus estudios.

Desde un punto de vista económico, la desconcentración contribuye a racionalizar el gasto público, mediante una más adecuada proporcionalidad entre el de inversión y el corriente; las adquisiciones podrán hacerse en el lugar de origen, con ahorro de traslados y respondiendo a las necesidades propias y diferentes de cada una de las regiones.

La desconcentración administrativa contribuye igualmente a incrementar las condiciones para dignificar al servidor público. De una administración centralizada, significada por traducir la desconfianza de los órganos supremos respecto a los que les están subordinados, se pasa a una de confianza, mediante un cambio en la concepción del trabajo administrativo, en la cual se confía en la capacidad y honorabilidad de los servidores públicos que laboran en el interior del país.

Así la dignidad del servidor público se respeta al serle conferidas facultades de decisión y no sólo operativas, se confía en que cumplirá eficazmente sus funciones con justicia y honorabilidad.

17. ASPECTOS JURIDICOS DE LA DESCONCENTRACION.

Serra Rojas y Fraga Hogaña, coinciden en que se ha presentado, al través de siglo y medio de vida independiente, una aguda tendencia centralizadora en la administración pública, tanto bajo la vigencia de constituciones federalistas como centralistas.

La desconcentración consiste en la delegación de facultades de organización central en beneficio de sus órganos externos localizados en circunscripciones territoriales diferentes, pero sujetos al poder jerárquico central. Así Gabino Fraga nos dice que es "Un procedimiento técnico-jurídico que permite a las altas autoridades descargar una parte de las labores de su competencia en autoridades de me

nor categoría, a las que se les da facultades decisorias en beneficio de la agilidad del despacho de los asuntos (23).

La desconcentración administrativa puede ser también una forma de organización situada entre la centralización y la descentralización, pero manteniéndose dentro del sistema de la centralización. Esto implica la transferencia de facultades exclusivas, o concurrentes por parte de los órganos superiores a un órgano inferior (desconcentrado), sin dejar de existir una relación jerárquica respecto del centro (24).

Los órganos centrales normativos, determinan las políticas, los criterios y la interpretación de la ley, tanto para ellos como para los órganos desconcentrados a los que corresponde la ejecución de las funciones que tienen conferidas.

18. PROCEDIMIENTO DE LA CREACION O EXTINCION DE LOS ORGANOS DESCONCENTRADOS.

Como ya lo vimos en las características de los órganos desconcentrados (punto 13), y sólo a manera de complemento diremos que el Diario Oficial publicó el 24 de abril de 1979 el: "Acuerdo por el que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal adecuarán sus planes, sistemas, estructuras y procedimientos conforme al proceso permanente, programado y participativo de reforma administrativa", el cual dispone en su artículo décimoprimer o siguiente:

"En los casos de creación o extinción de órganos desconcentrados los titulares de las dependencias deberán proponer al Ejecutivo Federal los proyectos que corresponda, recabando previamente la opinión de la Coordinación General (25)."

-
- (23) FRAGA, Gabino, Derecho Administrativo, México; Editorial Porrúa, 1973, pag. 201.
- (24) NAVA NEGRETE, J., Derecho Administrativo, México, Editorial Porrúa, 1970, pag. 198.
- (25) Para efectos de este acuerdo es "Coordinación General" la de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República Federal.

CAPITULO III

DE LA EVOLUCION DE LA TESORERIA DEL D.D.F.

SUMARIO

19. Epoca precortesiana (1325 a 1521); 20. Epoca colonial (1521-1821); 21. Epoca independiente (1821-1928); 22. Epoca moderna
23. A.a. Creación de la actual Tesorería del D.F. por ley Orgánica del Distrito y Territorios Federales de 31 de diciembre de 1928; 24. A.b. Primer domicilio; 25. A.c. Ley de Hacienda del D.D.F. de 30 de agosto de 1929; 26. A.d. Ley Orgánica del D.D.F. de 31 de diciembre de 1941; 27. A.e. Ley de Hacienda del D.D.F. de 31 de diciembre de 1941; 28. B.a. Adscripción de la Tesorería del D.F. a la S.H.C.P. en cuanto a los asuntos de la hacienda pública del D.F. de acuerdo con la ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 7 de diciembre de 1946 y su reglamento de 1° de enero de 1947; 29. B.b. Aspectos de la primera reorganización fundamental de la Tesorería del D.F. - iniciada en 1° de enero de 1947; 30. B.c. Reformas impositivas
31. B.d. Consecuencias de la reorganización y reformas anteriores; 32. B.e. Cambio de la Tesorería del D.F. al palacio del Ayuntamiento; 33. C.a. Segunda reorganización fundamental de la Tesorería del D.F. iniciada en 1954; 34. C.b. Participación de la Tesorería en la tramitación radical que tuvieron los mercados del D.D.F. (1954-1978); 35. C.c. Aspectos generales de la reorganización; 36. C.d. Reformas en materia de impuestos a la propiedad raíz y derechos por consumo de agua - (1954-1978); 37. C.e. Desconcentración de la recaudación; -
38. C.f. Participación de la Tesorería del D.F. en la comisión de límites; 39. C.g. Casa propia de la Tesorería del D.D.F. - (18 de octubre de 1963); 40. C.h. Ley Orgánica del D.D.F. de 29 de diciembre de 1970; 41. D. Actual organización de la Tesorería.

CAPITULO III

DE LA EVOLUCION DE LA TESORERIA DEL D.D.F.

La evolución de la Tesorería del Departamento del Distrito Federal en cuanto a órgano encargado de la determinación, recaudación y administración de los ingresos de la Hacienda Pública del Distrito Federal, desde 1970 identificado con la Ciudad de México, se remonta a la fecha de la fundación de la propia ciudad: 1325.

Una perspectiva muy general de sus antecedentes comprendería los siguientes datos, útiles; más bien, para una verdadera historia de la hacienda pública del Distrito Federal desde el siglo V d.c.

19. EPOCA PRECORTESIANA: DE 1325 A 1521.

La hacienda pública del estado azteca, miembro de la confederación constituida por México, Texcoco y Tlacopan, se ca racteriza por un sistema tributario benigno, sin complicaciones burocráticas, sumamente efectivo y de excepcionales rendimientos. Son miembros preponderantes de la organización administrativa-fiscal un Cihuacoahuatl, equivalente a Ministro de Hacienda y un Hueycalpíxque o Tesorero General, del cual depende un numeroso grupo de Calpíxqui, esto es, recaudadores.

Se cuenta con un Calpíxcacalli o gran casa de las arcas, e - quivalente a Tesorería General, y varios Petlacalco o almacenes auxiliares.

Abundan noticias sobre la excelente calidad e importancia de los servicios y obras de carácter público. La ciudad de México-Tenochtitlán presenta un aspecto imponente, por su extensión y belleza, a la llegada de los españoles.

20. EPOCA COLONIAL: DE 1521 A 1821.

La ciudad de México-Tenochtitlán, destruida por los conquistadores españoles en 1521, es inmediatamente reconstruida por Hernán Cortés sobre bases medievalistas, en calidad de capital del Virreynato de la Nueva España. La organización política y administrativa descansa sobre el municipio, regido por un cabildo o ayuntamiento, coexistiendo formas -

fiscales propias del Municipio, como Tesorerías, Diputaciones de propios y arbitrios, Procuradurías y Mayordomías, - con formas exclusivas de la hacienda real, como oficialías-reales, Vecedorías, Corregimientos, Factorías, Cajas reales, y desde luego el Real Quinto, y algunas prehispánicas super vivientes. El sistema tributario es más bien complicado, in-nequitativo y desproporcionado y son particularmente odiosas las alcabalas. La ciudad tiene políticas alternativas - de atención y descuido.

Determinados Virreyes, como el excelente Don Juan Güemes Pacheco de Padilla, segundo Conde de Revillagigedo que introduce los servicios de alumbrado y policía, procuran el progreso y embellecimiento de la ciudad. Al fin del Virreynato en 1821, la ciudad presenta un aspecto importante por sus edificios y su Universidad. Es por Alexander Von Humbolt - (26) llamada la "Ciudad de los Palacios" y ha llegado a tener 170,000 habitantes.

21. EPOCA INDEPENDIENTE: PERIODO DE 1821 A 1928.

Una vez consumada la independencia nacional en 1821, la ciudad de México se constituye en capital de la República Mexicana y, luego, también, en capital del Distrito Federal al crearse éste en 1824. La organización política y administrativa continúa descansando en el Municipio, estableciéndose, además, el gobierno del D.F., llamado Gobierno del Distrito de México, cuando prevalecen determinados gobiernos centralistas.

El sistema tributario sigue siendo complicado, se pagan rentas, impuestos y otros ingresos municipales, aparte de contribuciones directas al gobierno del D.F. y lo correspondiente al gobierno federal, aunque se suprimen formas inhumanas de los procedimientos recaudatorios, se determina constitucionalmente (constituciones de 1824 y 1857) la equidad y la proporcionalidad de las contribuciones y se suprimen las alcabalas.

Las antiguas tesorerías municipales dependientes de la administración de rentas municipales, subsisten junto a la del gobierno del D.F. encargada de las contribuciones directas, llamadas sucesivamente, Administración de Contribuciones Directas del Distrito, Administración Principal de Rentas del Distrito, Administración General de Contribuciones, Dirección de Contribuciones directas del D.F., Dirección General del Gobierno del D.F., Tesorería General del D.F., Tesorería

(26) HUMBOLDT, Alexander Von, Ensayo Político Sobre la Nueva España, México, Editorial Nacional, 1959, 211p.

a General del Gobierno del D.F. Además se forma un catastro geométrico y parcelario fundado sobre la medida y el avalúo con objeto de repartir equitativamente el impuesto sobre la propiedad raíz.

La Revolución de 1910 y su consecuencia inmediata, la Constitución de 1917, determinan el progreso del país en todas sus manifestaciones y, por lo que se refiere al sistema tributario en el D.F., sobresale una marcada tendencia a depurar y unificar la legislación fiscal, produciéndose en el propio D.F., con ese objeto, sucesivamente: la "Ley de Organización del Gobierno del Distrito y Territorios Federales de 1917, la Ley de Hacienda del Gobierno del D.F. que reforma y adiciona la anterior, de 1924; y, desde luego, la Ley Orgánica del Distrito y Territorios Federales que crea el Departamento del Distrito Federal, de 1928, con motivo de las reformas constitucionales que suprimen el Municipio en el D.F. Durante este período los servicios y obras de carácter público en el D.F. y alrededores, han experimentado los cambios consecuentes con las distintas alternativas políticas del país, reflejadas en los ingresos de la hacienda pública correspondiente, en cuya virtud, unas veces destaca el cuidado y, otras el abandono.

Para 1928, la ciudad de México presenta un aspecto definitivamente moderno, es grande y hermosa y tiene, aproximadamente un millón de habitantes en tanto que el D.F., incluida la ciudad de México, alcanza 1,200,000 habitantes. Se está, por lo demás, en vísperas de un proceso de continuas explosiones demográficas que hará llegar la población de la ciudad de México, identificada con el D.F., de acuerdo con la nueva Ley Orgánica del Departamento del D.F. de 29 de diciembre de 1970, a más de 8 millones de habitantes, con una extensión y belleza que la coloca entre las primeras del mundo (27).

22. EPOCA MODERNA.

Ahora bien, la historia de la Tesorería del Distrito Federal propiamente dicha se inicia en 1929, año que corresponde al de la creación actual del Departamento del Distrito Federal, en sustitución de los antiguos gobiernos y municipios del Distrito Federal. Desde entonces a la fecha, la Tesorería del D.F. ha venido modificando su organización, funcionamiento y bases legales

(27) UNIKEL, Luis, El Desarrollo Urbano de México; diagnóstico e implicaciones futuras, México, El Colegio de México, 1976, 466 pp.

para lograr cada vez mejores resultados en sus actividades, esencialmente encaminadas a obtener recursos necesarios para la atención de los cometidos de servicio público y la ejecución de las obras materiales en el D.F.

A. PRIMERA FASE.

23.A.a Creación de la actual Tesorería del D.F. por la Ley Orgánica del Distrito y Territorios Federales de 31 de diciembre de 1928.

La Tesorería del Distrito Federal, como órgano encargado de la Hacienda Pública del Departamento del Distrito Federal, fue creada por la Ley Orgánica del Distrito y Territorios Federales de 31 de diciembre de 1928, en vigor desde el 1° de enero de 1929, habiéndose expedido esta ley con motivo de las reformas de las bases 1a., 2a. y 3a. del artículo 75 constitucional, promulgadas el 28 de agosto de 1928 que suprimieron el régimen municipal en el D.F. y encargaron el gobierno de esta entidad al Presidente de la República, por conducto del órgano correspondiente, que resultó ser el Departamento del Distrito Federal, teniendo por objeto dichas reformas una mejor administración y distribución de los gastos públicos para que aprovecharan eficazmente al Distrito Federal.

La expresa Ley Orgánica atribuyó concretamente a la Dirección General de Rentas del Distrito Federal la recaudación de impuestos, derechos y rentas de todo género que forman el Erario del Distrito Federal, así como el pago de los gastos demandados por los cometidos esenciales y de servicio público del mismo D.F.

Como consecuencia, se concentraron en el nuevo organismo el personal, mobiliarios y equipos de trabajo de la antigua Tesorería General del Gobierno del Distrito Federal y de la Administración de Rentas Municipales de México, con sus respectivos personal y dependencias foráneas.

24.A.b Primer Domicilio.

La nueva Tesorería tuvo como primer domicilio el de la Aduana de Santo Domingo, marcado con el número 31 de la calle de República del Brasil, en donde ya se encontraba funcionando la Tesorería General del Gobierno del Distrito Federal.

Esta Tesorería, anteriormente, había ocupado la parte baja-

de la sección norte del Palacio Nacional, con entrada por la llamada Puerta Mariana, en tanto que la Administración de Rentas Municipales de México había radicado en el Palacio del Ayuntamiento, en la esquina suroeste de la Plaza de la constitución.

25.A.c Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal, de 30 de agosto de 1929.

Con el propósito de corregir las irregularidades representadas por la heterogénea y difícil situación fiscal, originada por diversos factores: la fusión del ex-Gobierno del D.F. con los extintos ayuntamientos; la vigencia conjunta de la Ley de Hacienda del mismo ex-Gobierno de 20 de agosto de 1924, de la Ley General de Ingresos de las Municipalidades de México y Foráneas del Distrito Federal de 20 de enero de 1897 y de todas las disposiciones de ingresos del D.F., reformativas de aquellas, contenidas en 24 decretos y dos acuerdos más, cuyas leyes caducas y desajustadas para entonces, habían sido puestas en vigor para otras épocas, en las que el D.F. no había llegado al desarrollo que después alcanzó en diversos aspectos económicos y sociales; la falta de claridad y precisión en las mismas leyes, en perjuicio, sobre todo, de las clases populares; la existencia de una sobreposición de gravámenes sobre determinados grupos; el retraso de las contribuciones, dejándose de cobrar muchas percepciones debido a la ignorancia de los contribuyentes que no sabían a qué atenerse, dado el caos que prevalecía en materia de legislación fiscal; y, con todo, la necesidad de hacer sentir en una forma palpable y benéfica las reformas al artículo 73 constitucional que crearon el Departamento del Distrito Federal, principalmente en lo que se refiere a las cuestiones económicas que le son conexas, se emitió la Ley de Hacienda del Departamento del D.F. de 30 de agosto de 1929, en vigor a partir del 1º de enero de 1930.

Dicha ley de la Hacienda Pública del Distrito Federal, establece la clasificación, ya clásica, de los ingresos del Departamento del Distrito Federal: I. Impuestos, II. Derechos, III. Productos, IV. Aprovechamientos y V. Participaciones en impuestos de la Federación. Determina, además, que el jefe del Departamento es la autoridad facultada para interpretar los preceptos de la misma ley.

Esta ley fue favorablemente comentada en el sentido de que había abierto la puerta a un fecundo período de intensa actividad legislativa en el orden administrativo, haciendo factible el desarrollo advertido en todos los órdenes de la vida social en el D.F., particularmente en el terreno de la

ejecución de los cometidos del Poder Público, tales como - la urbanización, y en la reordenación jurídica de la actividades tanto del propio Gobierno Local, como de los particulares, con miras a obtener el máximo grado de beneficio para la colectividad. Y puede asegurarse, también que, por lo que se refiere al desarrollo de los servicios y obras de carácter público, en cuanto a su dependencia de los recursos necesarios, la Tesorería ha sido factor importante.

Pero, aún cuando se pretendió que la expresada Ley de Hacienda de 1929 constituyera ante todo, una codificación lógica de las 28 Leyes que derogó, en no más de doce años - se produjo una nueva situación fiscal, heterogénea y difícil, que hubo que corregirse con la expedición de una nueva Ley Orgánica y una nueva Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal.

26.A.d Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, de 31 de diciembre de 1941.

Al expedirse la nueva Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal de 1941, con vigencia a partir del 1° de enero de 1942, se indicó especialmente que, al establecerse el sistema de ingresos del Distrito Federal, se cuidará de coordinarlos con el de la Federación, para evitar, hasta donde fuera posible, la sobreposición de gravámenes, lo cual ha sido una marca distintiva de la legislación fiscal local a partir de la creación del Departamento del Distrito Federal.

Esta nueva ley cambió la denominación de Tesorería del D.F. o Tesorería General del D.F. por la de Dirección de Tesorería, señalando pormenorizadamente sus atribuciones y dependencias en la forma siguiente:

I) Atribuciones: 1. Llevar la estadística de ingresos del Departamento del D.F.; 2. Realizar los estudios económicos relacionados con las finanzas del Departamento; 3. Hacer el estudio analítico y numérico de los ingresos, para formar la previsión que debe servir de base al Presupuesto de Egresos; 4. La recaudación y custodia de los fondos públicos; 5. La administración de los ingresos del Departamento del D.F.; 6. Llevar los patrones de los causantes en general; 7. El arrendamiento, explotación o enajenación de bienes, capitales, valores, establecimientos, empresas y publicaciones del Departamento; 8. Imposición de multas por infracción de las leyes y reglamentos fiscales; 9. Control y depuración de las cuentas de los causantes e infractores; 10. Las relaciones entre el Departamento, las juntas calificadoras y el Jurado de Revisión; 11. El ejer-

cicio de la facultad económico-coactiva; 12. La emisión y - amortización de títulos de deuda pública del D.F.

II) Dependencias:

Dirección y Subdirección; y Oficinas: Técnica Fiscal, del - Impuesto Predial, del Impuesto sobre Empresas Mercantiles e Industriales, de Impuestos Especiales, de Impuestos sobre - Alcoholes y Bebidas Alcohólicas, de Impuestos de Plusvalía - y sobre Capitales y Loterías, de Cooperación, de Mercados, - de Recaudación, de Giro de Boletas, de Control de Cuentas, - de Contabilidad y Ejecutiva Fiscal.

27-A.e Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Fede - ral, de 31 de diciembre de 1941.

Esta ley tuvo vigencia a partir del 1° de enero de 1942, la que a pesar de las críticas que se le han hecho, espe - cialmente en el sentido de que vino a constituir una mera - codificación legislativa deficiente, al grado que al año si - guiente de su expedición tuvo que iniciarse la revisión de - sus diversos capítulos para depurar su Texto, representa en realidad, una mayor superación en el campo administrativo - fiscal; es una ley realista, es decir, ajustada a las condi - ciones sociales y económicas del D.F.; contiene una base - contributiva tendiente al precepto constitucional de la e - quidad y proporcionalidad; y establece una garantía fundā - mental en el sentido de que ningún gravamen puede recaudar - se si no esta previsto por la Ley de Ingresos anual o por - una ley posterior. Todo lo cual no quiere decir, por otra - parte, que se trate de una ley perfecta y, tanto es así, - que no hay un sólo título que no haya sido objeto de modifi - cación o adiciones.

cicio de la facultad económico-coactiva; 12. La emisión y - amortización de títulos de deuda pública del D.F.

II) Dependencias:

Dirección y Subdirección; y Oficinas: Técnica Fiscal, del - Impuesto Predial, del Impuesto sobre Empresas Mercantiles e Industriales, de Impuestos Especiales, de Impuestos sobre - Alcoholes y Bebidas Alcohólicas, de Impuestos de Plusvalía - y sobre Capitales y Loterías, de Cooperación, de Mercados, - de Recaudación, de Giro de Boletas, de Control de Cuentas, - de Contabilidad y Ejecutiva Fiscal.

27.A.e Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal, de 31 de diciembre de 1941.

Esta ley tuvo vigencia a partir del 1º de enero de 1942, la que a pesar de las críticas que se le han hecho, espe - cialmente en el sentido de que vino a constituir una mera - codificación legislativa deficiente, al grado que al año si - guiente de su expedición tuvo que iniciarse la revisión de - sus diversos capítulos para depurar su Texto, representa en realidad, una mayor superación en el campo administrativo - fiscal; es una ley realista, es decir, ajustada a las condi - ciones sociales y económicas del D.F.; contiene una base - contributiva tendiente al precepto constitucional de la e - quidad y proporcionalidad; y establece una garantía fundā - mental en el sentido de que ningún gravamen puede recaudā - se si no esta previsto por la Ley de Ingresos anual o por - una ley posterior. Todo lo cual no quiere decir, por otra - parte, que se trate de una ley perfecta y, tanto es así, - que no hay un sólo título que no haya sido objeto de modifi - cación o adiciones.

- B. SEGUNDA FASE.
DESDE LA PRIMERA REORGANIZACION FUNDAMENTAL DE LA TESORERIA DEL D.F., INICIADA EL 1° DE ENERO DE 1947, HASTA EL 31 DE DICIEMBRE DE 1953.

- 28.B.a Adscripción de la Tesorería del D.F. a la S.H.C.-P., en cuanto a los asuntos de la Hacienda Pública del D.F., de acuerdo con la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 7 de diciembre de 1946 y su reglamento de 1° de enero de 1947.

Por disposición de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, de 7 de diciembre de 1946 y su reglamento de 1° de enero de 1947, la Tesorería pasó a depender de la S.H.C.P., en cuanto a los asuntos referentes a la Hacienda Pública local, correspondiendo a dicha Secretaría cobrar impuestos, derechos, productos y aprovechamientos del D.F. en los términos de la Ley de Ingresos y de las demás leyes fiscales, relativas a la propia entidad, así como llevar la contabilidad y manejar la deuda pública tanto de la Federación como del citado D.F.

- 29.B.b Aspectos de la primera reorganización fundamental de la Tesorería del D.F., iniciada el 1° de enero de 1947.

Fue iniciada con el objeto de combatir el desorden, como causa principal de los dos problemas más graves que existían: la filtración de fondos y la acumulación del rezago y, también, desde luego para mejorar la organización, funcionamiento y bases legales de la Tesorería, comprendiendo los siguientes aspectos fundamentales:

I) Reorganización departamental: la antigua organización en cuatro grupos (I.a Dependencias directas del Director o del Subdirector, I.b Oficinas impositivas, I.c Oficinas controladoras y I.d Oficinas manejadoras de fondos), se substituyó por una organización más simple: Estaba compuesta por tres grupos: 1.- Dependencias impositivas, 2.- Dependencias recaudadoras y 3.- Dependencias de servicios generales. Se crearon algunas dependencias, otras se suprimieron y las que continuaron se modificaron, todo ello con el fin de controlar los asuntos y unificar, simplificar y agilizar los trámites correspondientes. Se -

repararon y reacondicionaron las oficinas del edificio central. Se adquirieron nuevos equipos de trabajo y se repararon los antiguos.

Se reacomodó al personal, suprimiéndose las plazas excedentes y creando las indispensables. Se escogieron los nuevos directores y jefes de departamento y de oficina, de entre los empleados ameritados, salvo excepción justificada.

II) Concentración de algunas Agencias recaudadoras más cercanas al centro de la ciudad.

III) Mecanización de los dos impuestos básicos de la Hacienda Pública de la época: el predial y el de ingresos mercantiles, para cuyo efecto se hizo necesaria la creación del Departamento de Máquinas.

IV) Mejoramiento del sistema de contabilidad.

V) Creación del Departamento de auditoría interna.

VI) Depuración del rezago: se determinaron sistemas de control y depuración del rezago, con el fin de cancelar los adeudos improcedentes y cobrar los procedentes.

VII) Se creó el Departamento Legal en substitución de la antigua Oficina Técnica Fiscal, que después se transformó en Procuraduría Fiscal. Ello con el objeto de que el expresado Departamento tuviera una intervención real y efectiva en los problemas técnicos y legales propios de la Tesorería; y como resultado, también, de lo siguiente: la supresión del Jurado de Revisión y la atribución del Tribunal Fiscal de la Federación de la revisión de los actos legales de la Tesorería, por Decreto de 31 de diciembre de 1946, cuyo artículo 3 derogó el Título XXVIII de la Ley de Hacienda del Departamento del D.F. estableciendo que el servicio de justicia fiscal del D.F. deberá ajustarse, en lo sucesivo, a lo dispuesto por el Código Fiscal de la Federación, respecto de los juicios de nulidad promovidos contra las resoluciones de las autoridades del Departamento del Distrito Federal por Ley de 29 de diciembre de 1948.

VIII) Revisión y modificaciones a casi todos los capítulos de la Ley de Hacienda del Departamento del D.F., siendo digno de notar el hecho de haberse incluido en dicha ley la reglamentación relativa a la protección fiscal de las industrias de transformación, así como la relativa a delitos fiscales.

30.B.c Reformas Impositivas.

La Tesorería del Distrito Federal promovió una serie de reformas impositivas que redundaron en inmediato beneficio económico para la Hacienda Pública del D.F.

I) Supresión, en 1947, del impuesto sobre actividades mercantiles e industriales y del impuesto de lujo, transformándose en el impuesto sobre ingresos mercantiles, que se constituyó en el renglón más importante de la Hacienda Pública Local, estando a cargo de la Tesorería la administración de este impuesto a partir del mes de enero de 1948, para cuyo objeto se organizó la Dirección del impuesto sobre ingresos mercantiles.

II) Derogación de la antigua contribución federal del 15%, - el 31 de diciembre de 1948, transformándose en un impuesto adicional; de carácter local, el 1° de enero de 1949.

31.B.d Consecuencias de la reorganización y reformas anteriores.

Las medidas antes expresadas produjeron, casi de inmediato los mejores resultados, reflejados en mejores controles y sistemas, mejor atención a los particulares y, desde luego, en un incremento de las recaudaciones.

32.B.e Cambio de la Tesorería del Distrito Federal al Palacio del Ayuntamiento, el 24 de junio de 1950.

Dado el crecimiento de la Tesorería, fue insuficiente el edificio de la Antigua Aduana de Santo Domingo, por lo que hubo de trasladarse al antiguo Palacio del Ayuntamiento en el Zócalo, el 24 de junio de 1950, ocupándose, además, la planta baja del nuevo edificio del Departamento del D.F. y rentándose varios edificios particulares. Pero también, para 1958, las instalaciones de la propia Tesorería en dichos edificios, requerían materialmente de una ampliación y, para tal efecto, se le entregó el edificio que ocupaba la Jefatura de Policía en la esquina de las calles de Revillagigedo e Independencia.

C. TERCERA FASE.
DESDE LA SEGUNDA REORGANIZACION FUNDAMENTAL DE LA TESORERIA DEL DISTRITO FEDERAL, INICIADA EN 1954, HASTA EL AÑO DE 1978.

33.C.a Segunda reorganización fundamental de la Tesorería del D.F. iniciada en 1954.

Se inicia a partir de 1954 un segundo proceso de reorganización fundamental de la Tesorería, por medio de cambios en su organización propiamente dicha, en su funcionamiento y en sus bases legales, con la circunstancia, además, de que el espíritu reformativo con que se desarrollan estos cambios - ha perdurado, sin interrupción, hasta la fecha, con el propósito de obtener los mejores resultados tanto para la Hacienda Pública como para los contribuyentes.

Los informes de labores de 1953 a 1959, como parte de una primera serie, y una segunda serie, a partir de 1960 a 1970, contienen pormenorizadamente, la reorganización y resultados de lo cual destacamos lo más relevante.

34.C.b Participación de la Tesorería en la transformación radical que tuvieron los mercados del Distrito Federal (1954-1978).

La Tesorería participó señaladamente en la transformación tan radical como benéfica, que tuvieron los mercados en el D.F. En virtud de la cual se suprimieron las condiciones verdaderamente deprimidas en que se ejercía el pequeño comercio en la ciudad de México y en las Delegaciones, con serio peligro para la salud pública: opinando sobre lugares apropiados, distribuciones interiores y servicios; formulando planes; cooperando con la Secretaría de Salubridad y Asistencia en sus misiones de higienización y proponiendo soluciones para el acondicionamiento de las guarderías infantiles, etc.

35.C.c Aspectos generales de la reorganización.

En general, de 1954 a la década de los 70's se tomaron - las siguientes medidas, muchas de las cuales todavía subsisten:

Se ha revisado completa y minuciosamente la legislación - fiscal del D.F., tanto para actualizarla, mejorando los sistemas de tributación y recaudación dentro de los principios constitucionales de equidad y proporcionalidad, como para - concordarla con las resoluciones de la H. Suprema Corte de - Justicia de la Nación, con inmediatos y positivos resultados para los particulares y para el propio fisco.

Se han perfeccionado constantemente las estadísticas de - los ingresos y egresos, para estudios relacionados con el aspecto fundamental del control presupuestal y con el aspecto general de carácter económico, al grado de que, en el año de 1972, ya era posible determinar un probable ingreso para los cinco años siguientes, con una aproximación a la realidad - bastante aceptable, lo cual permite preparar soluciones anticipadas a las nuevas necesidades en determinados asuntos.

También se han venido ajustando los sistemas y prácticas - a la ley de la materia, unificándose criterios, coordinándose oficinas, observándose el principio de simplificación de los trámites e implantándose modificaciones en los procedimientos para hacerlos más expeditos, para mejor control de los asuntos y para su más ágil despacho. Se han reorganizado determinadas dependencias y se han creado nuevos organismos como una Subtesorería de Impuestos y una Subtesorería de Fondos y Asuntos Contables que sustituyeron a la antigua Subtesorería del D.F.

Se crearon la Subdirección técnica de catastro e impuesto predial, la Subdirección de rezagos y ejecución y la Subprocuraduría Fiscal del D.F. Además, los Departamentos de auditoría fiscal y de procesos electrónicos fueron elevados a la categoría de Direcciones.

Con relación a las finanzas, ha sido norma de la Tesorería a mantener el ejercicio del Presupuesto de Egresos dentro de los límites de las partidas autorizadas, cubriéndose oportunamente las obligaciones del Departamento del D.F. y cerrándose ordinariamente los ejercicios fiscales con satisfactorios superávits, y aun cuando en algunos ejercicios se han mantenido los gastos de la administración dentro de ciertos límites, ello ha sido siempre sin menoscabo de los servicios y sobre la base del mayor rendimiento personal. Desde luego, se han atendido las instrucciones del Jefe del Departamento-

del D.F. en el sentido de jerarquizar los gastos públicos, - en orden a las erogaciones destinadas a la prestación de los cometidos más necesarios para la comunidad del D.F.

La tendencia normal del incremento constante del ingreso-público fue estimulada, además, por el aumento de establecimientos de giros mercantiles e industriales con el consi- - guiente aumento del entonces existente impuesto federal so- - bre ingresos mercantiles; por nuevos fraccionamientos; por - la revaluación de los predios y levantamientos catastrales - en zonas cada vez más distantes; por mayor número de tomas - de agua con instalación de nuevos medidores; por nuevas oper- - ciones generadoras del impuesto sobre la traslación de do- - minio y capitales; por las modificaciones en las tarifas de - diversos impuestos y derechos tales como traslación de domi- - nio, alcoholes, inscripción en el Registro Público de la Pro- - piedad y del Comercio, subdivisión y fraccionamiento de pre- - dios; por la construcción de nuevos mercados; por un mejor - control de las diversiones y espectáculos públicos y sobre - juegos y apuestas permitidos; por obras públicas de urbaniza- - ción y planificación; por el aumento en las cuotas de dere- - chos por expedición de placas; por la intensificación de los - procedimientos de ejecución fiscal, etc. Esto se ha traducido - en un aumento constante de causantes empadronados.

36.C.d Reformas en materia de impuestos a la propiedad - raíz y derechos por consumo de agua (1954-1978).

Por lo que se refiere a los ramos impositivos básico de - la Hacienda Pública del D.F., es decir, del impuesto predial y los derechos por servicio de agua, se llevaron a cabo im- - portantes reformas legales.

El 30 de diciembre de 1953 se expidió el decreto que modi- - ficó completamente el Título II de la Ley de Hacienda del De- - partamento del D.F., correspondiente al impuesto predial, - con la idea, como se expresó en la exposición de motivos co- - rrespondiente, de "establecer procedimientos administrativos - prácticos y claros, así como organizar racionalmente el Ca- - tastro del D.F. con su doble finalidad: fiscal y estadísti- - ca", y toda vez que la Ley del Impuesto Predial del D.F., pu- - blicada el 31 de diciembre de 1947, no se aplicó, entre o- - tras circunstancias, por congelación de rentas de predios u- - bicados en el D.F., ordenada por el decreto del 30 de diciem- - bre de 1948.

De acuerdo con las nuevas reformas, se mantuvieron, sin em- - bargo, el mismo objeto del impuesto, esto es, la propiedad - de los predios y, excepcionalmente, la posesión; los mismos-

sujetos, o sea, propietario o poseedores; y las mismas bases gravables, es decir, las rentas, producidas o susceptibles de producir por los destinados al arrendamiento, parcial o totalmente, o bien, el valor catastral más aproximado al valor comercial.

Después, en 1970, se aprobaron nuevos valores generales - catastrales para la tierra, incluyendo valores unitarios por metro cuadrado para cada uno de los tramos de las calles integrantes de las regiones catastrales del D.F., tomándose como referencia valores comerciales y, para las construcciones tomando como base el costo actualizado de los materiales y mano de obra utilizados. En el primer caso, no se había llevado a cabo un estudio general de los valores de la tierra - desde 1961 y, en el segundo, se substituyeron los valores vigentes desde noviembre de 1964.

Asimismo, se desarrolló un trabajo verdaderamente intenso para verificar, en el campo, el monto de las rentas producidas por los inmuebles.

En cuanto a los derechos por servicio de agua, las reformas realizadas en 1955 tuvieron la finalidad de aumentar las cuotas, de acuerdo con el artículo 15 de la Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal, calculándolas en función del costo de los servicios, habiendo sido necesario que la Tesorería reasumiera la administración y cobro de los derechos por servicios de aguas que estaban encomendados al antiguo Banco Nacional Hipotecario, Urbano y de Obras Públicas S.A., produciéndose con todo ello un extraordinario incremento en los ingresos por este ramo.

37.C.e Desconcentración de la recaudación.

En 1966, la Tesorería inicia un plan de desconcentración de la recaudación. La idea es crear Agencias Recaudadoras en las Delegaciones alejadas de la capital, aparte de las que ya existían en Xochimilco, Tláhuac, Milpa Alta, La Magdalena Contreras y Cuajimalpa, con la mira, desde luego, de facilitar a los contribuyentes el cumplimiento de sus obligaciones.

En 1968, se celebraron contratos con los Bancos del Atlántico S.A., Comercial Mexicano S.A. y del Valle de México S.A. para que cobraran en sus oficinas principales y en todas sus sucursales los recibos de predial y agua de cuenta corriente. Las anteriores medidas, más el hecho de haberse puesto en servicio, el 31 de agosto de 1969, 45 nuevas cajas recaudado

ras para el cobro de cuenta corriente y 17 para las cuentas de rezago y la autorización a los causantes para que hagan pago por adelantado de sus anualidades respectivas al impuesto predial, ha presentado para los contribuyentes importantes facilidades para el pago.

38.C.f Participación de la Tesorería del Distrito Federal en la Comisión de Límites.

Desde el 5 de agosto de 1968, en que se constituyó la comisión de límites entre el D.F. y el Estado de México, de acuerdo con el convenio celebrado por los Gobiernos de dichas entidades el 2 de mayo del mismo año, y cuya comisión se integró con tres representantes del Gobierno del Estado del México y tres del Departamento del D.F., se recorrió la totalidad de los límites y precisó el 80% de los mismos, habiéndose amojonado los de la Tranca a Pantitlán, 60 km 670 metros, y de Pantitlán a Manzanatitla, 75 km 278 metros.

39.C.g Casa propia de la Tesorería del Distrito Federal, (18 de octubre de 1963).

Uno de los acontecimientos más importantes en la historia de la Tesorería fue la ubicación definitiva en los dos edificios de la Tesorería, ubicados en Niños Héroe y Dr. Lavis en un conjunto de edificios construidos específicamente para sus objetivos y con las cualidades de funcionalidad y estilo más adecuados. El conjunto de edificios, inaugurado entonces, comprende una superficie total de 41,197 metros cuadrados. El edificio principal cuenta con diez niveles y un anexo, con tres niveles. El costo fue de \$45,000,000.00. Pronto se hizo necesaria la construcción de un edificio complementario, con cinco niveles, que se puso en servicio el 31 de agosto de 1969 y que fue inaugurado el 11 de febrero de 1970; esta nueva ampliación se hizo sobre una superficie de 1,600 metros cuadrados con un área total de 6,400 metros cuadrados y un costo de \$16,000,000.00. Estas construcciones durarían hasta el año de 1985, año en que el terremoto dañó profundamente la estructura de los edificios y trajo como consecuencia una serie de cambios importantes.

40.C.h Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal de 29 de diciembre de 1970.

Un instrumento valioso para obtener los recursos necesarios para los gastos públicos, lo constituye la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal expedida el 29 de diciembre de 1970, siendo una de sus finalidades esenciales la desconcentración y sentido humanístico de los cometidos del poder público en el D.F. que, por disposición de la misma ley, se identifica plenamente con la ciudad de México, que es, al mismo tiempo, la capital de la República Mexicana.

Con la expresada Ley Orgánica, el Departamento del D.F. ha resumido todos los aspectos de la actividad hacendaria, aunque por disposición de los artículos 36 fracción XXXVIII, y 43 de la misma ley, esas actividades se coordinan con la S.H.C.P., tanto por lo que se refiere a sus egresos, con sujeción a las disposiciones legales respectivas, para evitar hasta donde sea posible, la sobreimposición de gravámenes quedando a cargo de la misma S.H.C.P. la auditoría general y la vigilancia de la Hacienda Pública del expresado Departamento del D.F.

Por lo demás, la Tesorería del D.F. ha culminado el segundo proceso de reformas administrativas iniciado en 1954, con una estructura simple en su organización y unificada en su funcionamiento, comprendiendo los siguientes cuatro niveles orgánicos: I) Dependencias Impositivas; II) Dependencias Recaudadoras, Pagadoras y Auxiliares; III) Dependencias Técnicas; y, VI) Dependencias Administrativas.

41.D CUARTA FASE.
Actual organización de la Tesorería (de 1978 a 1992).

A raíz de la nueva Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, de su Reglamento Interior, así como de los cambios de 1985, la Tesorería del Departamento del Distrito Federal cambiaría algunas situaciones importantes, las cuales continuarían hasta la fecha. Estos cambios, así como su organización y funcionamiento, serán el centro de estudio del próximo capítulo.

CAPITULO IV

LA ACTUALIDAD

SUMARIO

42. Organización; 43. A. Reformas y adiciones en 1983; 44. B. Tesorería del Departamento del Distrito Federal; 45. B. a. Objetivo de la Tesorería del D. D. F.; 46. B. b. Objetivo de la Administración Tributaria; 47. B. c. Objetivo de la Subtesorería de Catastro y Padrón Territorial; 48. B. d. Objetivo de la Subtesorería de Administración Financiera; 49. B. e. Objetivo de la Subtesorería de Fiscalización; 50. B. f. Objetivo de la Procuraduría Fiscal del D. F.; 51. C. Desconcentración de la Tesorería del Departamento del Distrito Federal; 52. D. Consolidación de la reestructuración en la Tesorería del D. D. F.; 53. D. a. Objetivos de la Secretaría General de Planeación y Evaluación; 54. Funcionamiento; 55. A. Cometidos del Poder Público; 56. A. a. Cometidos Privados del Poder Público; 57. A. b. Cometidos Sociales del Poder Público; 58. A. c. Cometidos de Servicio Público en Sentido Estricto; 59. A. d. Cometidos Esenciales del Poder Público; 60. Controles; 61. A. Concepto; 62. B. Controles Políticos Interorgánicos; 63. B. a. Facultades de control del Legislativo; 64. B. b. Facultades de control del Ejecutivo al Legislativo; 65. C. Controles Políticos Intraorgánicos; 66. D. Control Administrativo; 67. E. Controles de la Tesorería del D. D. F.; 68. E. a. Controles Internos de la Tesorería del D. D. F.; 69. E. a. 1. Objetivo de la Contraloría General del Departamento del Distrito Federal; 70. E. a. 2. Contralorías Internas de las Áreas Administrativas del D. D. F.; 71. E. b. Controles Externos de la Tesorería del D. D. F.; 72. E. b. El Congreso de la Unión como Control Externo de la Tesorería del D. D. F.; 73. E. b. 2. Secretaría de la Contraloría General de la Federación como Control Externo de la Tesorería del D. D. F.; 74. E. b. 3. La Asamblea de Representantes del Distrito Federal como Control Externo de la Tesorería del D. D. F.

CAPITULO IV

LA ACTUALIDAD.

42. ORGANIZACION.

El 29 de diciembre de 1978, se publicó en el Diario Oficial una nueva Ley Orgánica del Departamento del D.F. la cual organizó al gobierno de la capital de la República con un Jefe del Departamento del D.F., tres Secretarías Generales, un Oficial Mayor, una Contraloría General una Tesorería y 17 Direcciones. Además incorporó a los organismos desconcentrados que sumaron 21 en total, 16 Delegaciones Políticas, los Almacenes para los Trabajadores del Departamento del D.F., la Comisión de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, la Comisión de Vialidad y Transporte, el Servicio Público de Boletaje Electrónico y la Comisión Coordinadora para el Desarrollo Agropecuario del D.F.

Para reglamentar la Ley Orgánica, el 6 de febrero de 1979 se publicó en el Diario Oficial el primer Reglamento Interior del Departamento del Distrito Federal, señalando las atribuciones no delegables del titular, de las Secretarías Generales, la Oficialía Mayor, la Contraloría General, la Tesorería y de las Direcciones Generales.

43.A. Reformas y adiciones en 1983.

La Ley Orgánica del Departamento del D.F. sufrió modificaciones en su estructura orgánica y funcional; en 1983 fue modificada y adicionada la mencionada Ley y en enero de 1984 apareció un nuevo Reglamento Interior del Departamento del D.F.

Las modificaciones a la Ley Orgánica se centraron en la estructura administrativa del Departamento del D.F., siendo sustituida la lista de todas las Dependencias, por aquellas de más alto nivel, con la intención de que el Reglamento Interior se refiera a ellas, quedando 13 Unidades Administrativas Centrales, que dependen del Jefe del Departamento, y 80 dependencias que lo auxilian en el desempeño de las atribuciones que marca la Ley Orgánica.

Fue reestructurada la Secretaría "A" de Gobierno, bajo el nombre de Secretaría de Gobierno, adscribiéndosele las Direcciones Generales de Regularización Territorial; de Trabajo y Previsión Social; de Apoyo al Desarrollo Delegacional; y de Política Poblacional.

La Secretaría "B" de Gobierno, bajo el nombre de Secretaría General de Planeación y Evaluación la cual coordinaba - las Direcciones Generales de Planeación del Desarrollo; de Programación y Presupuesto; de Política Financiera; y de Evaluación e Informática.

La Oficialía Mayor quedó con las Direcciones Generales de Administración y Desarrollo de Personal; de Recursos Materiales y Servicios Generales; y de Investigación y Desarrollo Administrativo.

La Tesorería del Distrito Federal coordina las Subtesorerías de: Ingresos Locales; Ingresos Coordinados; Modernización Fiscal y Política Tributaria; Administración Financiera; y Fiscalización. Además tiene una Contraloría Interna y una Procuraduría Fiscal del D.F., la cual se convertiría más tarde en una dependencia autónoma, sujeta al Jefe del Departamento del D.F.

A la Contraloría General le fueron adscritas las Subcontralorías de Auditoría; de Normas; y de Obras, Bienes y Servicios, además de una Dirección de Responsabilidades y Sanciones, la cual se estructura conforme a la Ley Federal de Responsabilidades de Servidores Públicos.

44.B. Tesorería del Departamento del Distrito Federal.

En septiembre de 1985, dos fuertes sismos sacudieron la ciudad de México dando como resultado que muchos edificios - se vinieran abajo, aunado a esto el dolor de miles de víctimas. Entre todos estos desastres, el edificio que albergaba a la Tesorería del Departamento del Distrito Federal quedó dañado severamente, impidiéndose su acceso.

A partir de entonces comenzaron a hacerse reparaciones, i deándose, además, la forma de desconcentrar a la propia Tesorería, para llevar el servicio más cerca de los ciudadanos, - al mismo tiempo de conformar una modernización y simplificación administrativa.

Producto de esta modernización, el Diario Oficial, publicó el 26 de marzo de 1986 el "Manual de Organización Institu

cional del Departamento del Distrito Federal" el cual en su punto V.1.7 nos habla de la Tesorería y de los organismos - adscritos a la misma. De dicho Manual se desprende lo si - guiente:

45.B.a Es objetivo de la Tesorería del Departamento del - Distrito Federal definir, conducir y coordinar la política - fiscal de la Hacienda Pública del Departamento del Distrito - Federal, con el fin de incrementar la recaudación tributa - ria, abatir la evasión fiscal y mejorar el servicio a los - contribuyentes del Departamento del D.F.

- a.1 Son facultades de la Tesorería del Departamento del - Distrito Federal:
- I) Formular la política fiscal de la Hacienda Pública del Departamento del Distrito Federal, basándose en los ni - veles de tributación, potencial recaudatorio, condicio - nes específicas de la economía en general y de los con - tribuyentes en particular.
 - II) Determinar y coordinar los estudios para formular - anualmente el anteproyecto de la iniciativa de Ley de Ingresos del Departamento del Distrito Federal, con la colaboración de la S.H.C.P.
 - III) Conducir la elaboración de los anteproyectos de inicia - tiva de leyes fiscales y las reformas y adiciones a - las mismas, en coordinación con la S.H.C.P., así como - dirigir la interpretación y aplicación, en el orden ad - ministrativo, de las leyes y demás disposiciones fisca - les del Departamento del D.F.
 - IV) Dirigir y coordinar la elaboración y actualización del padrón de contribuyentes y la administración y recep - ción de ingresos del Departamento del Distrito Federal conforme a las leyes aplicables, así como verificar - que se realicen las operaciones materiales inherentes - a la recepción de ingresos federales coordinados, de - conformidad con los acuerdos del Ejecutivo Federal y - del Jefe del Departamento del D.F.
 - V) Definir y conducir la autorización de prórrogas para - el pago en parcialidades de créditos fiscales de carác - ter local, así como el ejercicio de la facultad econó - mico-coactiva que garantice los créditos fiscales de - carácter local y federal, en los términos de las leyes y acuerdos que dicte el Ejecutivo Federal.

- VI) Dirigir y conducir la calificación e imposición de las sanciones que correspondan por infracciones a disposiciones fiscales del Distrito Federal y demás ordenamientos locales y federales.
- VII) Dirigir la tramitación y resolución de los recursos administrativos que interpongan los contribuyentes, así como las solicitudes de cancelación y coordinación de las multas derivadas de la aplicación de las disposiciones fiscales y administrativas vigentes en el Distrito Federal, y las relativas a las contribuciones federales coordinadas entre el Departamento del Distrito Federal y la S.H.C.P.
- VIII) Coordinar la formulación de las declaratorias de perjuicios, querellas o denuncias de delitos fiscales, así como representar en toda clase de procedimientos judiciales o administrativos los intereses de la Hacienda Pública del Departamento del Distrito Federal, y de los que derivan de las funciones operativas inherentes a acuerdos del Ejecutivo Federal en materia de ingresos Federales coordinados.
- IX) Coordinar los pagos que se deriven del ejercicio del Presupuesto de Egresos del Departamento del Distrito Federal.
- X) Conducir la formulación de estudios de administración financiera e intervenir en la contratación de créditos y financiamientos aprobados por el Ejecutivo para el Departamento del Distrito Federal, en los términos de la Ley General de Deuda Pública.
- XI) Conducir la participación en el control de la deuda pública del Departamento del Distrito Federal, así como coordinar los pagos correspondientes, de acuerdo con el Presupuesto de Egresos del Departamento y la Ley Federal de Deuda Pública.
- XII) Dirigir y coordinar el establecimiento de convenios con la Banca Nacional, para el manejo de las cuentas del Departamento del Distrito Federal y participar con la S.H.C.P. en los términos de las leyes y acuerdos del Ejecutivo Federal correspondiente.
- XIII) Sugerir al Jefe del Departamento del Distrito Federal las normas jurídicas que promuevan procedimientos tributarios más adecuados para el financiamiento del gasto público del propio Departamento.
- XIV) Coordinar la elaboración de programas de descentralización y desconcentración administrativa de la Tesorería

- VI) Dirigir y conducir la calificación e imposición de las sanciones que correspondan por infracciones a disposiciones fiscales del Distrito Federal y demás ordenamientos locales y federales.
- VII) Dirigir la tramitación y resolución de los recursos administrativos que interpongan los contribuyentes, así como las solicitudes de cancelación y coordinación de las multas derivadas de la aplicación de las disposiciones fiscales y administrativas vigentes en el Distrito Federal, y las relativas a las contribuciones Federales coordinadas entre el Departamento del Distrito Federal y la S.H.C.P.
- VIII) Coordinar la formulación de las declaratorias de perjuicios, querellas o denuncias de delitos fiscales, así como representar en toda clase de procedimientos judiciales o administrativos los intereses de la Hacienda Pública del Departamento del Distrito Federal, y de los que deriven de las funciones operativas inherentes a acuerdos del Ejecutivo Federal en materia de ingresos Federales coordinados.
- IX) Coordinar los pagos que se deriven del ejercicio del Presupuesto de Egresos del Departamento del Distrito Federal.
- X) Conducir la formulación de estudios de administración-financiera e intervenir en la contratación de créditos y financiamientos aprobados por el Ejecutivo para el Departamento del Distrito Federal, en los términos de la Ley General de Deuda Pública.
- XI) Conducir la participación en el control de la deuda pública del Departamento del Distrito Federal, así como coordinar los pagos correspondientes, de acuerdo con el Presupuesto de Egresos del Departamento y la Ley Federal de Deuda Pública.
- XII) Dirigir y coordinar el establecimiento de convenios con la Banca Nacional, para el manejo de las cuentas del Departamento del Distrito Federal y participar con la S.H.C.P. en los términos de las leyes y acuerdos del Ejecutivo Federal correspondiente.
- XIII) Sugerir al Jefe del Departamento del Distrito Federal las normas jurídicas que promuevan procedimientos tributarios más adecuados para el financiamiento del gasto público del propio Departamento.
- XIV) Coordinar la elaboración de programas de descentralización y desconcentración administrativa de la Tesorería

- XV) Evaluar la operación administrativa de la Tesorería, - así como elaborar y diseñar el plan financiero del Sec tor.

46.B.b Es objetivo de la Administración Tributaria coordinar el diseño de la política fiscal de la Hacienda Pública - del Departamento del Distrito Federal, establecer las acciones de modernización fiscal y política tributaria, así como proponer las normas jurídicas que permitan incrementar la recaudación tributaria, abatir la evasión fiscal, racionalizar el gasto y mejorar el servicio a los contribuyentes del D.F.

a.1 Son facultades de la misma:

- I) Administrar, recaudar, determinar y cobrar las contribuciones y aprovechamientos y sus accesorios, así como de los productos señalados en la Ley de Ingresos del Departamento del Distrito Federal, en los términos de las disposiciones fiscales del D.F.
- II) Dirigir las funciones operativas sobre la determinación y cobro de los ingresos federales coordinados, - con base en los acuerdos el Ejecutivo Federal.
- III) Sancionar a los infractores de las leyes fiscales y de carácter federal, cuya aplicación esté encomendada al Departamento del Distrito Federal, con base en los a - acuerdos del Ejecutivo Federal.
- IV) Desarrollar las acciones económico-coactivas, con base en el procedimiento administrativo para ejecutar los - créditos fiscales locales y de carácter federal, en - los términos de los acuerdos del Ejecutivo Federal.
- V) Autorizar las solicitudes de devolución o compensación de créditos a favor de los contribuyentes, en los términos y con las modalidades que señalan las leyes y acuerdos correspondientes.
- VI) Controlar y actualizar el padrón de contribuyentes, en forma permanente, en materia de ingresos locales y fe-

derales coordinados y establecer programas de incorporación de nuevos contribuyentes.

- VII) Vigilar la aplicación de las normas y procedimientos - para la recepción y revisión de los avisos y declaraciones que presenten los contribuyentes.
- VIII) Autorizar las liquidaciones en favor de la S.H.C.P., - por la recaudación de recursos fiscales federales, con base en los acuerdos del Ejecutivo Federal.
- IX) Establecer metas de recaudación en congruencia con la política tributaria del Departamento del D.F., con base en el seguimiento en los programas respectivos.
- X) Autorizar las solicitudes de los contribuyentes en materia de pago a plazo o en parcialidades, de créditos fiscales locales o federales coordinados.
- XI) Reportar a la Procuraduría Fiscal del Distrito Federal, de los hechos que conozca, con motivo del ejercicio de sus facultades, que constituyan delitos fiscales.

47.B.c Es objetivo de la Subtesorería de Catastro y Padrón territorial determinar, actualizar y notificar los valores catastrales de los inmuebles pertenecientes al Departamento del Distrito Federal, con el fin de cobrar y especificar la base para el pago del impuesto predial, que grave los actos jurídicos que tengan por objeto la transmisión de la propiedad inmobiliaria.

c.1 Son facultades de la misma:

- I) Administrar, recaudar, determinar y cobrar las contribuciones y sus accesorios que graven los actos jurídicos que tengan por objeto la transmisión de la propiedad inmobiliaria, en los términos de las disposiciones fiscales.
- II) Ordenar la práctica de avalúos por parte del personal de la Tesorería del Distrito Federal, sobre los bienes inmuebles pertinentes, para determinar la base para el pago del impuesto predial y del relativo a la transmisión de la propiedad inmobiliaria.
- III) Especificar, actualizar y notificar los valores catastrales de los inmuebles ubicados en el D.F.

- IV) Coordinar el manejo del sistema de información sobre los bienes inmuebles y actualizar el padrón territorial en el D.F.
- V) Dirigir el diseño, elaboración e implantación del sistema cartográfico en el D.F.
- VI) Vigilar el cumplimiento de las obligaciones fiscales por parte de los contribuyentes en relación a la transmisión de propiedades inmobiliarias.
- VII) Informar a la Procuraduría Fiscal del Distrito Federal sobre aquellos actos dentro de su competencia que pudieran constituir delitos fiscales.
- VIII) Controlar y registrar el cumplimiento de las obligaciones de los contribuyentes que realicen actos jurídicos que tengan por objeto la tramitación de la propiedad inmobiliaria.

48.B.d Es objetivo de la Subtesorería de Administración Financiera recaudar, custodiar y administrar todos los recursos financieros del Departamento del Distrito Federal, a fin de asegurar el control del ejercicio del gasto del propio Departamento.

d.1 Son facultades de la misma:

- I) Tramitar ante la Tesorería de la Federación y demás autoridades competentes la obtención de recursos financieros por transferencias del Gobierno Federal, conforme a programación establecida.
- II) Establecer las normas de operación de las receptorías de rentas, así como conducir y vigilar su funcionamiento.
- III) Elaborar el anteproyecto del Presupuesto de Egresos de la Tesorería del Departamento del Distrito Federal, conforme a las normas que emitan la Secretaría de Programación y Presupuesto y la Oficialía Mayor.
- IV) Participar en la formulación de presupuestos anuales de Ingresos y Egresos del Departamento del Distrito Federal.
- V) Salvaguardar y conservar la documentación relativa a los activos fijos y a las garantías de cumplimiento de

los contratos.

- VII) Efectuar los pagos que procedan del ejercicio del Presupuesto de Egresos del Departamento del Distrito Federal, así como custodiar y verificar que la documentación que los ampare reúna los requisitos establecidos.
- VIII) Mantener actualizada la estadística de los ingresos del Departamento del Distrito Federal y efectuar análisis periódicos de los mismos.
- IX) Prever y efectuar las amortizaciones de la deuda pública del Departamento del Distrito Federal, de acuerdo con el Presupuesto de Egresos aprobado.
- X) Turnar la documentación comprobatoria de ingresos y pagos del Departamento del Distrito Federal a la Dirección General de Programación y Presupuesto.
- XI) Intervenir en la celebración de convenios sobre los servicios bancarios que utilice el Departamento del D. F.

49.B.e Es objetivo de la Subtesorería de Fiscalización definir, establecer y operar los mecanismos de control y verificación de las obligaciones fiscales de los contribuyentes, responsables solidarios y demás obligados, para detectar los hechos que puedan constituir delitos fiscales, a fin de incrementar la recaudación fiscal.

e.1 Son facultades de la misma:

- I) Coordinar y supervisar la aplicación de auditorías, la revisión de las declaraciones, la realización de visitas domiciliarias de inspección y verificación, para la comprobación de las obligaciones fiscales.
- II) Elaborar programas de fiscalización en materia de contribuyentes, y verificar el cumplimiento de las obligaciones fiscales de los contribuyentes, responsables solidarios y demás obligados con base en dichos programas.
- III) Establecer los sistemas y procedimientos para la realización de visitas domiciliarias, revisión de declaraciones, visitas de inspección y verificación, para comprobar el cumplimiento de las obligaciones fiscales de los contribuyentes.

- IV) Exhortar a los contribuyentes para que exhiban la contabilidad, declaraciones y avisos, y para que proporcionen los datos, otros documentos e informes, a fin de comprobar el cumplimiento de las disposiciones fiscales.
- V) Informar a los contribuyentes responsables solidarios y demás obligados sobre las omisiones en que hayan incurrido y que impliquen incumplimiento de las obligaciones fiscales para que, en su caso, hagan valer su inconformidad.
- VI) Llevar a cabo los embargos precautorios, cuando los contribuyentes no cubran oportunamente los créditos fiscales determinados o liquidados, para que éstos se hagan efectivos a través del proceso administrativo de ejecución.
- VII) Dirigir y practicar todos los actos en el ejercicio de las facultades de comprobación que competan a las autoridades fiscales del Departamento del Distrito Federal, excepto el trámite y resolución de los recursos administrativos considerados en las disposiciones fiscales.
- VIII) Analizar e implantar los sistemas y procedimientos de control administrativo que permitan combatir la evasión fiscal, sujetándose a las normas establecidas por las disposiciones fiscales vigentes.
- IX) Informar a la Procuraduría Fiscal del Distrito Federal los informes de los hechos que puedan constituir delitos fiscales.

50.B.f Es objetivo de la Procuraduría Fiscal del Distrito Federal ejercer las acciones procesales y la defensa administrativa o judicial de los intereses de la Hacienda Pública del Departamento del Distrito Federal, a fin de combatir la evasión fiscal y procurar justicia en materia fiscal.

f.1 Son facultades de la misma:

- I) Admitir, tramitar y resolver los recursos administrativos, consultas, solicitudes de cancelación y condonación de multas, tanto en materia fiscal en el Distrito Federal, como lo estipulado en los acuerdos del Ejecutivo Federal correspondiente.
- II) Tramitar y resolver las solicitudes de declaratoria de

exención, y de caducidad y prescripción, que formulen los interesados, respecto de las contribuciones establecidas en las Leyes de Ingresos y de Hacienda del Departamento del Distrito Federal y demás disposiciones jurídicas aplicables.

- III) Elaborar las declaratorias de perjuicio, querellas o denuncia de delitos fiscales.
- IV) Fungir como representante de los intereses de la Hacienda Pública del Departamento del Distrito Federal, en los juicios de su competencia.
- V) Compilar las resoluciones de los tribunales administrativos y judiciales de la competencia de la Tesorería.
- VI) Asesorar al Tesorero en la interpretación, en el orden administrativo, de las leyes, acuerdos del Ejecutivo Federal y demás disposiciones fiscales de la Hacienda Pública del Departamento del Distrito Federal.
- VII) Elaborar anteproyectos de iniciativa de ley y disposiciones fiscales, así como la de Ingresos del Departamento del Distrito Federal.
- VIII) Resolver consultas formuladas por la Tesorería del Departamento del Distrito Federal y demás unidades administrativas de la propia Tesorería.

Todo lo anterior (puntos 45.B.a - 50.B.f) se resumen en un gran organigrama (ver anexo 1).

51.C. Desconcentración de la Tesorería del Departamento del Distrito Federal.

La desconcentración en sí de la Tesorería del Departamento del Distrito Federal comenzaría con la reparación del edificio que albergaba a la misma, así como la construcción del local que se llamaría Administraciones Tributarias Locales.

Es entonces que aparece en el Diario Oficial el 23 de abril de 1986 el "Acuerdo por el que se delega en el C. Tesorero del propio Departamento la facultad de celebrar y ejecutar los convenios y contratos relativos a las obras de emergencia que se citan"; el cual nos dice que con motivo de los sismos ocurridos los días 19 y 20 de septiembre de 1985, las instalaciones que ocupaban las oficinas de la Tesorería del-

Departamento del Distrito Federal sufrieron graves daños, - por lo que se hacía necesaria la aceleración del proceso de desconcentración del centro de la ciudad hacia veinte puntos estratégicos del propio Distrito.

Por lo tanto, para lograr dicha desconcentración se requería de la celebración de contratos de obra que permitieran llevar a cabo la remodelación y restauración de los inmuebles - en los que se encontraba la propia Tesorería, así como el desalojo de las oficinas dañadas por los sismos, la construcción de un almacén general, un archivo general, de un almacén de bienes incautados y de las instalaciones necesarias para el establecimiento de las Administraciones Tributarias Locales.

Así en su artículo Primero, dicho acuerdo señalaba:

"Se delega en el C. Tesorero del Departamento del Distrito - Federal la facultad de celebrar y ejecutar los convenios y - contratos relativos a las obras de emergencia que a continuación se citan:

- a) Remodelación y restauración de las oficinas centrales - de la Tesorería del Departamento del Distrito Federal.
- b) Desalojo de los edificios dañados de la citada Tesore - ría.
- c) Construcción de un almacén general, archivo general y - un almacén de bienes incautados, y
- d) Construcción de los inmuebles que serán ocupados por - las Administraciones Tributarias Locales de la Tesore - ría del Departamento del Distrito Federal.

Como podemos observar, gracias a este acuerdo se conoce por primera vez, desde los sismos de 1985, y de manera for - mal, la desconcentración de la Tesorería del Departamento - del Distrito Federal.

Es así que al término total de la reestructuración y desconcentración administrativa de la Tesorería del Departamento del Distrito Federal tenemos las siguientes oficinas pertenecientes a la misma:

<u>DELEGACION</u>	<u>A.T.L.</u>	<u>AUXILIARES</u>
Alvaro Obregón	San Jerónimo	1
Azcapotzalco	Ferrería	3
Benito Juárez	San Antonio	0
	San Borja	1
Coyoacán	Perisur	1
	Tasqueña	0
Cuajimalpa de Morelos	-----	1
Cauhtémoc	Admon. Trib. Central	0

Cuauhtémoc	Tesorería del D.D.F.	0
	Mina	2
	Centro Médico	1
	Coruña	0
Gustavo A. Madero	Cien Metros	0
	Tepeyac	1
	Aragón	1
Iztacalco	Tezontle	1
Iztapalapa	Unidad Juárez	0
	Meyehualco	0
	Tezonco	0
La Magdalena Contreras	-----	1
Miguel Hidalgo	Tacuba	0
	Parque Lira	1
Milpa Alta	-----	1
Tráhuac	-----	1
Tlalpan	Acoxpa	1
Venustiano Carranza	San Lázaro	2
Xochimilco	Xochimilco	0

52.D Consolidación de la reestructuración en la Tesorería del Departamento del Distrito Federal.

No habría grandes cambios en la Tesorería del Departamento del D.F. hasta el año de 1989, año en el que se inicia la consolidación de la reestructuración de dicha Tesorería.

Este comienzo se refleja con la creación por Decreto Presidencial de la Secretaría de Planeación y Evaluación - al modificar el artículo 2° del Reglamento Interior del Departamento del Distrito Federal, el cual apareció publicado el 20 de septiembre de 1989 en el Diario Oficial, y que en su artículo único modificaba el artículo 2° de la Ley Orgánica quedando como sigue:

"Artículo 2°. Para el estudio, planeación y despacho de los asuntos que le competen, el Departamento del Distrito Federal, contará con las siguientes áreas, unidades administrativas y órganos desconcentrados:

Jefatura
Secretaría General de Gobierno
Secretaría General de Planeación y Evaluación.

...

Posteriormente a la Secretaría General de Planeación y Evaluación se le adscribirían algunos órganos pertenecientes al mismo Departamento del Distrito Federal. Así, apareció-

en el Diario Oficial de 6 de octubre de 1989 el acuerdo - por el cual se adscribían a la Secretaría de Planeación y Evaluación, entre otros órganos, la Tesorería del Departamento. Esto se hacía con el objetivo de reunir en una sola Secretaría, dependiente del Departamento del Distrito Federal, de cometidos de financiamiento y programación y presupuestación del gasto del sector, dándoles congruencia para contribuir a fortalecer y dar realidad a la política-económica del mismo.

Este acuerdo, en su artículo 2º nos dice:

"Se adscriben a la Secretaría General de Planeación y Evaluación, las Unidades Administrativas Centrales del Departamento del Distrito Federal:

I. La Tesorería del Departamento del Distrito Federal."

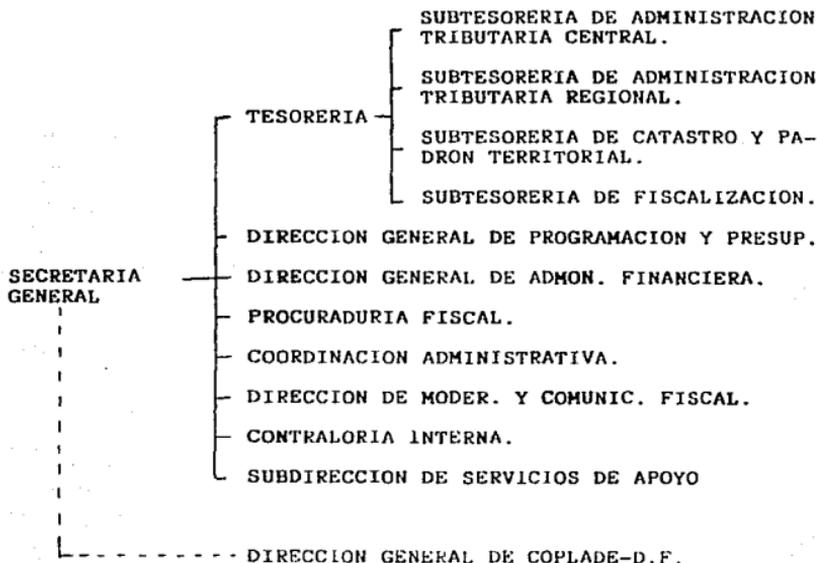
Es entonces que la Secretaría General de Planeación y Evaluación, desaparecida en 1985, surge a principios de este sexenio (1988-1994) con una estructura más amplia, comprendiendo: 1.- Dirección del Comité de Planeación para el Desarrollo del D.F. (COPLADE-D.F.), creada en marzo de 1989 y adscrita a la Tesorería del Distrito Federal; 2.- Tesorería del Distrito Federal creada por Ley Orgánica del Distrito y Territorios Federales de 1929, dependiente del Departamento del Distrito Federal que sustituyó a los antiguos Gobierno del D.F. y Municipio de la ciudad de México y del propio D.F., pero sus antecedentes se vinculan a la ciudad de México desde sus orígenes; y 3.- Dirección General de Programación y Presupuestación creada en el sexenio 1982-1988 y absorbiendo las facultades de la Dirección General de Informática, Análisis Estadísticos, Programación y Estudios Administrativos y de la Dirección General de Gasto Presupuestario y Evaluación, así como de la extinta Secretaría General de Planeación y Evaluación, pero en 1985 se adscribió a la Jefatura del Departamento del Distrito Federal, en 1986 a la Oficialía Mayor y, a partir de 1990, a la actual Secretaría de Planeación y Evaluación.

53.D.a Son objetivos de la Secretaría General de Planeación y Evaluación:

- 1.- Atender la economía del D.F. y planear, programar, presupuestar y financiar el gasto público.
- 2.- Mejorar los ingresos de la Hacienda Pública y;
- 3.- Formular el programa de desarrollo de la entidad, los-

programas operativos anuales, el anteproyecto del Presupuesto anual de Egresos, la Ley de Ingresos y la Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal, los programas financieros y de inversión y del control de la deuda pública, con las atribuciones de: Impulsar el desarrollo socioeconómico del D.F., sanear las finanzas públicas y observar los principios de racionalidad, disciplina y austeridad.

a.1 Respecto de sus facultades; la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal en su artículo 3° fracción II le confiere facultades generales como son: atender primordialmente, las medidas relativas a la planeación, programación, evaluación y fiscalización de la administración financiera. En lo que podríamos llamar "facultades específicas o particulares" el Reglamento Interior del Departamento del Distrito Federal enuncia en forma global la de todos los Secretarios Generales, y ello refiriéndose más que nada a su relación subordinada al jefe del propio Departamento. Por lo tanto, la actual organización en materia Hacendaria del Departamento del D.F. se encuentra como sigue:



Así llegamos al funcionamiento de la Tesorería del Departamento del Distrito Federal, la cual veremos en el siguiente epígrafe.

54. FUNCIONAMIENTO.

Para poder hablar del funcionamiento de la Tesorería del Departamento del Distrito Federal, así como de sus facultades habilitantes, es preciso comenzar por su origen, su fundamento constitucional y su legalidad.

En principio tenemos que la República Mexicana está integrada por treinta y un Estados y un Distrito Federal, teniendo como ley suprema a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Este ordenamiento supremo establece, en sus artículos 43 y 44, la igualdad jurídica entre todas las entidades.

Como entidad federativa, el Distrito Federal es la sede autónoma de los poderes federales, teniendo establecido al mismo tiempo su ámbito territorial por la propia constitución:

Artículo 44. "El Distrito Federal se compondrá del territorio que actualmente tiene..."

Al mismo tiempo, el artículo 73 fracción VI constitucional establece claramente que la legislación del Distrito Federal es facultad del Congreso de la Unión. Sin embargo, es necesario aclarar que la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, no tiene facultades sino para aquello que expresamente le confiere la propia Constitución, como son el dictar bandos, ordenanzas y reglamentos de policía y buen gobierno, etc, siempre y cuando no contravenga lo dispuesto por las Leyes y Decretos expedidos por el Congreso de la Unión para esta entidad, aunque sí puede iniciar ante el mismo Congreso leyes o decretos en materias relativas al Distrito Federal, mismo derecho que le asiste al Presidente de la República de conformidad con el artículo 71 fracción I.

Otras facultades de la Asamblea de Representantes son:

- I. La reglamentación (art. 73 fracción VI base 3a. inciso A) de las tareas asignadas al órgano de gobierno.
- II. Propositiones al titular del Ejecutivo Federal en la recepción de informes sobre presupuestos y programas de las autoridades administrativas del Distrito Federal.

- ral (base 3a. inciso D).
- IV. La convocatoria para la consulta pública (base 3a. inciso E).
 - V. La formulación de peticiones de las autoridades administrativas en materia de gestoría ciudadana (base 3a. inciso F).
 - VI. La aprobación de nombramientos de Magistrados del Tribunal Superior de Justicia (base 3a. inciso H).
 - VII. Para una más amplia participación política de la ciudadanía capitalina, la iniciativa popular (28).

Asimismo, con fundamento en el artículo 73 fracción VI - base 2a., el Distrito Federal se rige por su Ley Orgánica votada por el Congreso, la cual en su artículo 32 le señala personalidad jurídica y patrimonio propios:

Artículo 32. "El Departamento del Distrito Federal tiene personalidad y capacidad jurídicas para adquirir y poseer toda clase de bienes muebles e inmuebles que - le sean necesarios."

Por otra parte, tenemos que lo referente al gobierno y administración del Distrito Federal, éstos están a cargo de la Federación por intermedio del Presidente de la República, el cual a su vez, y de acuerdo al artículo 73 fracción VI base - 1a. constitucional y 26 de la Ley Orgánica de la Administración Pública (LOAPF), los ejerce por conducto de una dependencia u órgano específico denominado "Departamento del Distrito Federal", cuyo titular se encuentra jerárquicamente subordinado al Ejecutivo Federal (artículo 89 fracción II constitucional).

Como dependencia del Ejecutivo Federal, la Ley Orgánica - del Departamento del Distrito Federal lo desarrolla por el Reglamento Interior del Departamento del Distrito Federal, quedando el Presidente de la República con fundamento en los artículos 3 y 4 de dicha ley de acuerdo a la facultad otorgada por el artículo 89 fracción I constitucional que a la letra - dice:

Artículo 89. "Las facultades y obligaciones del Presidente - son las siguientes:

- I. Promulgar y ejecutar las leyes que expida el

(28) MARTINEZ CASTAÑÓN, José A., "La entidad federativa - Distrito Federal", Ciudad de México: Alegatos, número

Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia..."

Ahora bien, de acuerdo al concepto del artículo 1º de la LOAPF, el Departamento del Distrito Federal forma parte de la Administración Pública Centralizada y, por lo mismo, puede contar con órganos administrativos desconcentrados, para "la más eficaz atención y eficiente despacho de los asuntos de su competencia, los cuales le estarán jerárquicamente subordinados y tendrán facultades específicas para resolver sobre la materia y dentro del ámbito territorial que se determine en cada caso, de conformidad con las disposiciones legales" (artículo 17 del mismo ordenamiento).

Si nos apegamos al artículo 1º, de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, que señala que dicha entidad está a cargo del Presidente, el cual lo ejerce por conducto del Jefe del Departamento del Distrito Federal, tenemos que este último es el superior jerárquico inmediato de todos los órganos desconcentrados de dicho Departamento Administrativo. Estos órganos ejercerán la función administrativa que se les encomiende, siendo competentes no sólo de una materia específica sino de las materias que les sean atribuidas por disposiciones de carácter general.

A este respecto la doctrina (29) nos dice:

"...Las disposiciones de carácter general, atributivas de competencia por razón de materia, son no sólo las contenidas en la ley formal (artículo 17 de la LOAPF), sino las establecidas por la potestad reglamentaria (Constitución, artículo 89, fracción I) y por los demás instrumentos jurídicos que sean creados por los órganos desconcentrados (art. 33 del Reglamento Interior de 1979);

...Dichos instrumentos deberán ser publicados tanto en el Diario Oficial de la Federación como en la Gaceta Oficial del Departamento del Distrito Federal (reglamento, art. 33, párrafo 1º segunda frase);

...El ámbito espacial de validez de las facultades de los órganos desconcentrados será igualmente determinado por las citadas disposiciones de carácter general (Constitución, LOAPF, Reglamento, Ibidem); ..."

21, mayo, 1992.

(29) CORTIÑAS PELAEZ, León, "Reflexiones de actualidad sobre Desconcentración y Servicio Público en el Distrito Federal", Alegatos, número 17, pag. 70.

Ahora bien, basado en el artículo 73 fracción VI base 2a constitucional, el artículo 44 de la LOAPF establece la competencia del Departamento del Distrito Federal:

Artículo 44. Al Departamento del Distrito Federal, corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

- I. Atender lo relacionado con el gobierno de dicha entidad en los términos de su ley orgánica, y
- II. Los demás que le atribuyan expresamente las leyes y reglamentos.

Son competencias generales, las cuales se desglosan en su Ley Orgánica y en materia de Hacienda se plasman en su artículo 19.

Asimismo dicha ley señala los órganos pertenecientes al Departamento del Distrito Federal, sus facultades o poderes administrativos, así como su ámbito territorial.

Así, de esta forma, el Jefe del Departamento del Distrito Federal está delegando facultades en los titulares de cada uno de sus órganos dependientes, con el fin de auxiliarse para el mejor y eficaz gobierno y administración del Distrito Federal (art. 4 del Reglamento).

Uno de dichos órganos es la Tesorería del Departamento del Distrito Federal a la cual se le señalan facultades generales en la Ley Orgánica, que a la letra dice:

Art. 3 ...

- VIII. La Tesorería, para atender, primordialmente, las materias relativas a la operación de la administración fiscal y la recepción de ingresos del Departamento del Distrito Federal;

Ahora bien, para ver qué papel desempeña la Tesorería del Departamento en la Administración Pública, es necesario analizar brevemente los cometidos del Poder Público.

55.A. COMETIDOS DEL PODER PUBLICO.

El Estado es un ente compuesto por tres elementos: Territorio, Población y Gobierno; éste último se encuentra, en el caso de nuestro país, en tres niveles: Federal, Estatal o Local y Municipal.

A nivel Federal y Estatal el gobierno está integrado por el Poder Legislativo, Poder Ejecutivo y Poder Judicial (artículo 49 constitucional, caso federal).

El Poder Constituyente originario estableció los fines del Estado los cuales se engloban en tres rubros;

- 1°. Orden Público, encargado al Poder Legislativo (art. 50 constitucional).
- 2°. Justicia, encargada al Poder Judicial (art. 94 constitucional).
- 3°. Interés General o Bienestar Común, encargada al Poder Ejecutivo (art. 80 constitucional).

Estos fines sólo se pueden llevar a efecto mediante el establecimiento de funciones, las cuales las definimos como - "la manifestación de la voluntad general, que a través de - la emisión de actos jurídicos y/o la realización de opera - ciones materiales tienden al cumplimiento de los fines su - premos del Estado preceptuados por la Constitución y demás - reglas subordinadas del ordenamiento jurídico". Estas funciones, necesariamente jurídicas, son conocidas - por la Doctrina como "Funciones del Poder Público" y se en - marcan en cuatro grandes ramas que son:

- 1°. Función Legislativa. Título tercero, Capítulo II constitucional.
- 2°. Función Ejecutiva o Administrativa. Título tercero, Ca - pítulo III constitucional.
- 3°. Función Jurisdiccional. Título tercero, Capítulo IV - constitucional.
- 4°. Función del Constituyente Permanente. Integrado por el Congreso de la Unión más las Legislaturas Locales o - Estaduales. Título octavo constitucional.

Todos estos se llaman Poderes Constituidos, los cuales esta - blecen, por parte del Constituyente Originario, las facultades;

- a) Constitucionales, plasmadas en principio por el Consti - tuyente Originario y a la vez íntimamente relacionadas - con el Constituyente Permanente, pues pueden haber re - formas a la constitución, y
- b) Legales, establecidos por los Poderes Constituidos me - diante la Constitución.

Mediante esas facultades se establecen los Cometidos del Po - del Público, los cuales los podemos englobar en cuatro gran - des rubros que son:

56.A.a Cometidos Privados del Poder Público.

Son aquellas tareas concretas en función administrativa, - asumidas directa o indirectamente por ella, en libre competencia con la iniciativa privada, en régimen predominantemente de derecho privado y social, que implica grados variables de control por el Poder Público y cuyos destinatarios se encuentran en calidad de clientes.

Sus características son: Se realiza mediante escasos actos - de soberanía flexible y básicamente mediante actos de gestión, en áreas prioritarias asumidas indirectamente por entidades paraestatales y particulares; son lucrativas para particulares, son lucrativas atenuadas para el Poder Público, - encontrándose en libre competencia con los particulares y - bajo un régimen jurídico de derecho privado, social y público, es decir, mixto.

57.A.b Cometidos Sociales del Poder Público.

Son aquellas tareas concretas en función administrativa, - asumidas directamente por el Poder Público o previa autorización y concurrentemente por los particulares, en un régimen jurídico mixto y cuyos destinatarios se encuentran en calidad de beneficiarios.

Características: Son escasamente actos de soberanía atenuados o flexibles en áreas prioritarias y básicamente actos de gestión, asumidos directamente por el Poder Público, o previa autorización por los particulares, ejecutados por entidades paraestatales y particulares, eminentemente sociales ya que elevan el nivel de vida de los individuos económicamente débiles, no son lucrativos, son tendencialmente deficitarios, son responsabilidad y obligación del Poder Público, - siendo ésta ineludible; se encuentran bajo un régimen jurídico de derecho privado, público y sobre todo, siendo este el que más le influye, el derecho social.

58.A.c Cometidos de Servicio Público en Sentido Estricto.

Son las tareas concretas en función administrativa, ejecutadas directamente por la Administración Pública o por los particulares bajo concesión, en régimen de derecho público y cuyos destinatarios se encuentran frente a las mismas.

mas en calidad de usuarios.

Como características propias de estos cometidos tenemos que son asumidos directa o indirectamente por el Poder Público, ejecutados por entidades paraestatales, dependencias centrales, así como instituciones privadas, son concesionables, continuos, uniformes, sirven para satisfacer necesidades generales, realizadas en áreas prioritarias y bajo un régimen jurídico de derecho privado y sobre todo público.

59.A.d Cometidos Esenciales del Poder Público.

Son las tareas concretas en función administrativa y mediante actos de autoridad o imperio, insusceptibles de toda concesión a los particulares, en régimen estricto de derecho público y cuyos destinatarios se encuentran frente a estas tareas en calidad de súbditos.

Características: Sus actos de ejecución son de autoridad, de soberanía rígida o estricta; ejecutados directamente por Dependencias centrales o entidades paraestatales, insusceptibles de concesión a particulares, asumidas directamente por la administración pública, en áreas estratégicas y bajo el régimen jurídico de derecho público.

Respecto a estos cometidos la doctrina (30) los clasifica en dos:

1. Los clásicos, inherentes al Estado desde la Edad Media, siendo estos la defensa, la seguridad interior o policía de la seguridad, las relaciones exteriores, la hacienda y el crédito público, y;
2. Los contemporáneos, forjados por las revoluciones económicas y sociales del siglo XX, en nuestro caso por las disposiciones de la Constitución Federal mexicana de 1917, con sus adiciones y modificaciones (1917-92) y que son: los energéticos (petróleo, electricidad, energía nuclear), petroquímica básica, minerales radiactivos, ferrocarriles, la banca de emisión, la acuñación de moneda, puertos, arcopuertos, la comunicación vía satélite, los correos, los telégrafos, la radio-telegrafía y, desde las adiciones y modificaciones constitucionales de 1982-1983, la programación, el presupuesto y la evaluación del gasto público y, genéricamente la planeación -

(30) CORTIÑAS PELAEZ, León, "Reflexiones de actualidad sobre Desconcentración y Servicio Público en el D.F." - Alegatos, número 17, U.A.M., pag. 78.

(Constitución, arts. 25, 26, 28, 73 fracciones XXIX-D y XXIX-E, 115 fracciones V y VI.)

De esta manera observamos que las tareas o actividades de la Tesorería del Departamento del Distrito Federal en -
 tran por su propia naturaleza en los cometidos esenciales -
 del Poder Público, toda vez que su función es facultad ex -
 clusiva de la administración pública y por lo tanto no es -
 susceptible de concesión a particulares.

Esto lo deducimos al observar el artículo 8° del Reglamento Interior del Departamento del Distrito Federal el cual le -
 atribuye a la Tesorería, respecto del mismo Departamento: -
 Definir la política fiscal; formular el anteproyecto de ini -
 ciativa de Ley de Ingresos, así como anteproyectos de ini -
 ciativa de leyes fiscales y sus reformas y adiciones; inter -
 pretar y aplicar en el orden administrativo las leyes y de -
 más disposiciones fiscales; mantener actualizado el padrón -
 de contribuyentes; coordinar la administración, recauda -
 ción, comprobación, determinación y cobro de las contribu -
 ciones y sus accesorios, de acuerdo a la Ley de Ingresos -
 del Departamento; ejercer la facultad económico-coactiva, -
 para hacer efectivos los créditos fiscales a favor del De -
 partamento, así como representar los intereses de la hacien -
 da pública del mismo; participar en el control de la deuda -
 pública del Departamento y participar con la Secretaría de
 Hacienda y Crédito Público en los términos de las leyes y -
 acuerdos del Ejecutivo Federal que corresponda.

A estó último señalaremos que antes de 1990, la Tesorería -
 del Departamento del Distrito Federal cobraba impuestos fe -
 derales, pero como el cobro de estos garantizaba por comple -
 to las necesidades de la propia Tesorería los impuestos lo -
 cales eran descuidados. Así teníamos que los ingresos de la
 Tesorería eran en un ochenta por ciento impuestos federales.

Por lo tanto, el 5 de enero de 1990 salió publicado en -
 el Diario Oficial el "Acuerdo a la Secretaría de Hacienda y
 Crédito Público y al Departamento del Distrito Federal para
 la colaboración administrativa de éste último en materia -
 fiscal federal", así como sus reformas y adiciones de publi -
 cación en Diario Oficial de 7 de febrero de 1991 y 25 de -
 septiembre del mismo año, que establece la fiscalización -
 coordinada del D.D.F. y S.H.C.P.; así, sólo por razones de
 fiscalización, la Tesorería del Departamento del Distrito -
 Federal recauda desde entonces impuestos federales y sus ac -
 cesorios, dando como resultado un incremento en la recauda -
 ción de impuestos locales.

Como hemos podido observar, las facultades de la Tesore -
 ría del Departamento del Distrito Federal son todas ellas -
 de carácter hacendario, es decir, son ejecutadas única y ex -
 clusivamente por la Tesorería, y en ningún momento son sus -

ceptibles de concesión a particulares, aunque pueden existir convenios de colaboración con instituciones bancarias y diversos organismos o sociedades particulares, pero no se están concesionando. Un ejemplo es el cobro del impuesto predial, impuesto por servicio de agua, etc.

60. CONTROLES.

61.A. Concepto.

La palabra "control", de reciente aceptación por el diccionario de la Academia de la lengua, procede del francés (contrôle), y significa inspección, fiscalización, intervención, dominio, mando, preponderancia. "Control" implica, predominio de una persona o de un grupo sobre otros, y en consecuencia la subordinación y el acatamiento por parte de otra u otras personas o de otro u otros grupos (31).

Ahora bien, para nuestro estudio nos abocaremos a analizar los siguientes tipos de controles; Políticos Interorgánicos; Políticos Intraorgánicos; Administrativo y Judicial.

62.B. Controles Políticos Interorgánicos.

Son instrumentos que la Constitución deposita en los órganos Legislativo y Ejecutivo para controlarse y limitarse recíprocamente en el ejercicio de sus funciones, con el fin de impedir la concentración del poder absoluto en manos de uno solo de ellos. Estos pueden ser:

63.B.a Facultades de control del Legislativo hacia el Ejecutivo, los cuales la doctrina los clasifica en (32):

-
- (31) Diccionario Jurídico, ciudad de México:, Instituto de Investigaciones Jurídicas, U.N.A.M. y Porrúa, Varios Autores, 1989, Vol. 2, pag. 729.
- (32) Carpizo, Jorge, El Presidencialismo Mexicano, México Editorial S. XXI, 1978, pag. 215.

- I. El Poder de la Bolsa: Corresponde a la Cámara de Diputados; la aprobación del Presupuesto de Egresos y de Ingresos y de la cuenta pública que le presente el Presidente de la República (art. 74 frac. IV constitucional). También corresponde al Congreso de la Unión expedir la Ley de Ingresos (art. 73 frac. VII).
- II. Ratificación de determinados actos:
 - 1. Nombramientos. Todos los nombramientos señalados en el artículo 76 fracción II constitucional deben ser ratificados por el Senado.
 - 2. Tratados Internacionales (Cámara de Senadores, art. 76 fracción I constitucional).
 - 3. El que el Presidente de la República pueda ausentarse del Territorio Nacional, de acuerdo a las condiciones del artículo 88 constitucional.
- III. Juicio Político. De acuerdo a los principios señalados en el Título Cuarto constitucional.
- IV. Celebrar sesiones extraordinarias, convocadas por la Comisión Permanente, sin la intervención del Presidente.
- V. Facultades implícitas, ya que el Congreso de la Unión tiene la facultad de expedir las leyes, las cuales, en un momento dado, pueden limitar al Ejecutivo Federal.

64.B.b Facultades del control del Ejecutivo al Legislativo.

- I. Ejercer el derecho de veto sobre las leyes expedidas por el Legislativo (art. 89 frac. I).
- II. Facultad reglamentaria, la cual permite al Ejecutivo ampliar el margen en la aplicación de las leyes expedidas por el Congreso. (art. 89 frac. I).
- III. Promulgación de la ley (art. 89 frac. I), toda vez que si no la promulga el Ejecutivo ésta no podrá entrar en vigor.
- IV. Ejecución de la ley, que permite al Ejecutivo la aplicación de actos a los casos concretos de la ley expedida por el Congreso.

65.C. Controles Políticos Intraorgánicos.

Expresión adoptada por la doctrina (33) para referirse a los instrumentos jurídico-políticos que operan dentro de un mismo órgano del Poder Público (Ejecutivo, Legislativo o Judicial) para limitar y controlar su ejercicio y funcionamiento.

Ello a diferencia de los Controles Políticos Interorgánicos, que prevee, un control recíproco entre dos o más órganos estatales dentro de la estructura de un mismo órgano. Aún cuando la mayoría de los controles intraorgánicos se dan solamente en el caso de que el órgano del poder se encuentre estructurado colectivamente y constituido por diversos miembros, se puede dar el caso de darse en órganos unipersonales, especialmente a través de límites temporales al titular en el cargo (34).

No descartemos también, como ejemplo, el control que ejercen cada una de las Cámaras del Congreso de la Unión, la una sobre la otra.

66.D. Control Administrativo.

Dado que la administración no puede ni debe actuar arbitrariamente, es necesario que todos los actos administrativos sean legítimos y eficaces. Lo primero se cumple ajustando toda su gestión a las normas vigentes que rigen la labor administrativa, la segunda cuando se ajusta el fin del acto a la satisfacción máxima de los intereses públicos. La ejecución de la gestión administrativa puede, por diversos motivos, manifestarse en forma anormal, ya sea en su legitimidad o en su eficacia. Es deber de la administración anular o rectificar la gestión ilegal o ineficaz. Es ese ajuste, sobre la actividad anormal, de la esencia de la ad-

(33) LOEWNSTEIN, Karl, Teoría de la Constitución, traducción de Alfredo CALLEGOS ANABITARTE, 2ª edición, Barcelona: Ariel, 1976, pag. 232.

(34) El caso del titular del Ejecutivo Federal que tiene la prohibición de reelegirse, este aspecto puede presentar variantes, toda vez que ordinariamente el Presidente de la República durará sólo 6 años, no más, en su cargo, sin poder reelegirse en ningún momento posterior, indistintamente si ocupara el cargo por menos tiempo (85 cons.) sean cuales fueren las circunstancias de su nombramiento como tal.

ministración del Estado de Derecho, siendo este cometido, realizado por la propia administración, la que recibe el nombre de Control Administrativo.

Este es un control substancialmente administrativo, por que se realiza por la actividad administrativa y en la administración lo distingue de los controles Políticos (numerales 64.B. y 65.C.). También se distingue del Control Jurisdiccional, ya que éste es el que se efectúa por órganos judiciales o por órganos especiales que, aunque dentro de los cuadros de la administración, realizan actividades exclusivamente jurisdiccionales - (caso del tribunal Contencioso Administrativo, artículo 73 - fracción XXIX-H constitucional).

Hasta aquí un breve panorama general de la teoría de los controles. Queda, pues, exponer los controles específicos de la Tesorería del Departamento del Distrito Federal.

67.E. Controles de la Tesorería del Departamento del Distrito Federal.

Siendo la Tesorería del Departamento un organismo que maneja fondos públicos, es necesario que exista un control sobre la misma para vigilar que se cumpla con los objetivos que se le han señalado. Es así como podemos observar claramente que la Tesorería del Departamento del Distrito Federal, actualmente adscrita a la Secretaría General de Planeación y Evaluación, está sujeta a dos tipos de controles que nosotros identificamos como Controles Internos y Controles Externos.

68.E.a Controles Internos de la Tesorería del Departamento del Distrito Federal.

Llamamos Controles Internos a aquellos actos o procedimientos dependientes del mismo órgano al cual se vigila. Así tenemos, como controles internos del Departamento del Distrito Federal, a la Contraloría General y a las Contralorías Internas, de éstas últimas en especial la referida a la Secretaría General de Planeación y Evaluación, ya que a ella pertenece la Tesorería del Departamento del Distrito Federal.

69.E.a.1 Es objetivo de la Contraloría General del Departamento del Distrito Federal atender, primordialmente, la planeación, instrumentación y coordinación del Sistema Integral de Control del Departamento del Distrito Federal y vigilar que las disposiciones, políticas, programas, normas, lineamientos, procedimientos e instrumentos de control y evaluación se apliquen y utilicen en sus unidades administrativas, órganos desconcentrados y entidades paraestatales, con el fin de controlar el uso y aprovechamiento de los recursos así como prevenir y combatir la corrupción.

a.1.1. Son facultades de la Contraloría General:

- I. Expedir las normas y lineamientos, en coordinación y en forma complementaria a las que expida la Secretaría de la Contraloría General de la Federación para regular el funcionamiento del Sistema Integrado de Control del Departamento del Distrito Federal, así como requerir discrecionalmente a las áreas administrativas competentes, la emisión e instrumentación de normas complementarias sobre el funcionamiento del sistema apuntado.
- II. Reportar y evaluar los resultados del Sistema Integrado de Control y de las áreas del Departamento que hayan sido objeto de fiscalización, al titular del Departamento y autoridades competentes que así lo requieran, opinando si es necesario sobre los informes de evaluación que se integren y presenten al Jefe del Departamento del Distrito Federal.
- III. Vigilar y comprobar el cumplimiento de las obligaciones derivadas de las disposiciones, normas y lineamientos en materia administrativa financiera, patrimonio, fondo y valores de la propiedad o al cuidado del Departamento por parte de las unidades administrativas y órganos desconcentrados del mismo.
- IV. Opinar sobre los proyectos que en cuanto a disposiciones, políticas, normas y lineamientos, emitan de acuerdo a sus atribuciones las áreas competentes del Departamento del Distrito Federal, para regular el cumplimiento de las obligaciones referidas anteriormente, así como requerir discrecionalmente la expedición de normas adicionales.
- V. Proponer el establecimiento, modificación de estructura orgánica o supresión de las contralorías internas en unidades administrativas, órganos desconcentrados y entidades paraestatales adscritas al Sector Departamento del Distrito Federal, así como el nombramiento o remo-

ción de sus respectivos titulares, de acuerdo a las normas y lineamientos emitidos por las Secretarías de la Contraloría General de la Federación y de Programación y Presupuesto.

- VI. Coadyuvar con la Secretaría General de la Federación en la expedición de las bases y normas para la realización de supervisiones y auditorías en el Sector Departamento del Distrito Federal, así como opinar sobre el contenido y desarrollo de los programas anuales de auditoría de los órganos desconcentrados y entidades paraestatales del Sector, a solicitud de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación.
- VII. Auditar, examinar, evaluar y supervisar los sistemas operativos y de información y de control, en las unidades administrativas, órganos desconcentrados y entidades paraestatales del Sector, que no cuenten con sus propios órganos internos de control.
- VIII. Realizar las observaciones y recomendaciones necesarias a las tareas correspondientes con base en los resultados obtenidos de las auditorías, exámenes y superviciones realizados a fin de incrementar la eficiencia y eficacia de sus cometidos y facultades, y establecer un seguimiento de la aplicación de tales recomendaciones.
- IX. Apoyar y asesorar a las áreas del Departamento del Distrito Federal, así como órganos de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, y a los Controles Internos de las unidades administrativas, órganos desconcentrados y entidades coordinadas adscritas al Sector para el mejor desempeño de sus funciones.
- X. Supervisar que las unidades administrativas, órganos desconcentrados y entidades del Sector Departamento del Distrito Federal, apliquen las observaciones y recomendaciones que formule la Contraloría Mayor de Hacienda, derivadas de la revisión de la cuenta Pública.
- XI. Establecer los requisitos para la ocupación de puestos directivos y técnicos en las áreas de control del Sector Departamento del Distrito Federal, así como difundir las normas que regulan su actividad y proponer la designación o en su caso, la separación de quien los desempeñe.
- XII. Atender las quejas y denuncias que presenten los particulares con motivo de acuerdos, convenios o contratos que celebre con las distintas áreas del Departamento.
- XIII. Formular los estatutos sobre responsabilidades administrativas y aplicar las sanciones que procedan de acuer-

do con éstas, así como con las normas y los lineamientos emitidos por la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, cuando los servidores públicos del Departamento del Distrito Federal incurran en responsabilidad penal.

- XIV. Realizar las investigaciones necesarias, turnando los expedientes respectivos a la Contraloría General, cuando se trate de los servidores públicos de las unidades administrativas del sector que cuenten con sus contralorías internas.
- XV. Dar vista al Ministerio Público en los actos, omisiones y conductas que impliquen responsabilidad penal, y hacerle del conocimiento de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación la cual, en coordinación con el jefe del Departamento del Distrito Federal, determinará las acciones a seguir.

a.1.2. Marco Jurídico de la Contraloría General del Departamento del Distrito Federal.

- I. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:
- Título Primero, Capítulo I, Art. 16, 2º Párrafo.
 - Título Primero, Capítulo II, Art. 31, Fracc. IV.
 - Título Tercero, Capítulo II, Sección III, Art. 73, Frac. IV, Base 1ª y 2ª, VII y XXIX, último párrafo.
 - Título Tercero, Capítulo II, Sección III, Art. 74, Frac. IV.
 - Título Tercero, Capítulo III, Art. 90.

II. LEYES:

- 1.- Ley de Ingresos de la Federación (Publicación Anual)
- 2.- Ley de Ingresos del Departamento del Distrito Federal (Publicación Anual).
- 3.- Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal: (Diario Oficial de 31 de diciembre de 1976):
 - + Capítulo I, Art. 2.
 - + Capítulo II, Arts. 19, 20 y 23.
 - + Capítulo III, Arts. 28, 29 y 32.
 - + Capítulo IV, Arts. 39, 43 y 44.
 - + Y de Diario Oficial de 30 de diciembre de 1980: Capítulo V, Arts. 45, 46 y 50.
- 4.- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; - (de Diario Oficial de 29 de diciembre de 1980):
 - + Título I, Capítulo Único, Arts. 1, 2 y 5.
 - + Y de Diario Oficial de 29 de diciembre de 1982; Título II, Capítulo II, Arts. 32 Bis y 44.

- 5.- Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal:
+ Capítulo I, Arts. 1, 3 Frac. VIII, 4 y 12.
+ Capítulo II, Arts. 16 y 19.
(De Diario Oficial de 29 de diciembre de 1978).
- 6.- Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos;
(Diario Oficial de 31 de diciembre de 1982):
+ En todo el Título I, Título III y Título IV.
- 7.- Ley de Planeación, Diario Oficial de 5 de enero de -
1983.
- 8.- Ley de Obras Públicas, Diario Oficial de 30 de di -
ciembre de 1980.

III. REGLAMENTOS:

- 1.- Reglamento de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y -
Gasto Público Federal, de Diario Oficial de 18 de -
noviembre de 1981.
+ En todos y cada uno de sus Títulos y Capítulos.
- 2.- Reglamento de la Ley de Obras Públicas, de Diario O -
ficial de 13 de febrero de 1985.

IV. DECRETOS:

- 1.- Decreto Aprobatorio del Presupuesto de Egresos de la
Federación, Publicación Anual.
- 2.- Decreto Aprobatorio del Presupuesto de Egresos del -
D.D.F., Publicación Anual.
- 3.- Decreto por el que se reforma y adiciona la Ley Orgá
nica del D.D.F., Diario Oficial de 16 de diciembre -
de 1983.

V. ACUERDOS:

- 1.- Acuerdo por el que se fijan criterios para aplica -
ción de la Ley Federal de Responsabilidades en lo re
ferente a familiares de los Servidores Públicos, Diá
rio Oficial de 11 de febrero de 1983.
- 2.- Acuerdo por el que se establecen normas para la pre -
sentación de la Declaración de Situación Patrimonial
de los Servidores Públicos, Diario Oficial de 18 de
junio de 1984.

VI. CIRCULARES Y/U OFICIOS:

- 1.- Oficio 1.C.468-495 de S.P.P. del 11 de enero de 1983
Asunto: Normas para la presentación de la Declara -
ción de Situación Patrimonial de los Servidores Pú -
blicos.
- 2.- Oficio Circular C6-022/83 del 5 de julio de 1983;
Asunto: Lineamientos para optimizar el uso de las -
disponibilidades financieras de la Administración Pú
blica Federal.
- 3.- Oficio Circular 964 del 7 de julio de 1983;
Asunto: Normas de Racionalidad, Austeridad y Disci -

- plina Presupuestal.
- 4.- Oficio 003 del 20 de enero de 1986;
Asunto: Nueva estructura de la Contraloría General.
 - 5.- Oficio Circular 061 del 26 de julio de 1983;
Asunto: Notificar a la Dirección de Información y Análisis los cambios de los Servidores Públicos altos y medios.
 - 6.- Oficio Circular C6-021/83, del 31 de julio de 1983;
Asunto: Normas para el otorgamiento de anticipos.

V. **NORMAS:**

- 1.- Normas de Concursos para la adquisición de mercancías, materias primas y bienes muebles; Diario Oficial de 15 de octubre de 1980.
- 2.- Compendio de normatividad:
En cada uno de sus Capítulos. S.P.P., Dirección General de Servicio Civil 1983.
- 3.- Clasificación por objeto del Gasto S.P.P.; Subsecretaría de Control Presupuestal y Contabilidad 1984.
- 4.- Marco de actuación de las Contralorías Internas de las Dependencias de la Administración Pública Federal (emitido por la Secretaría de la Contraloría General de la Federación):
Punto III, Inciso B.

70.E.a.2. **Contralorías Internas de las Areas Administrativas del Departamento del Distrito Federal.**

Dado que la estructura y normatividad de las Contralorías Internas de las Areas Administrativas del Departamento del Distrito Federal es similar, sólo nos resta decir, a manera de complemento, que el procedimiento normativo para auditar lo dicta la Contraloría General del propio Departamento, es decir, los procedimientos generales los establece dicha Contraloría, en tanto que los procedimientos específicos los aplica la Contraloría Interna del Area de que se trate.

71.E.b **Controles Externos de la Tesorería del Departamento del Distrito Federal.**

Llamamos Controles Externos a aquellos actos o procedimientos emanados de un órgano independiente del cual se vigila. Tomando en cuenta que la Tesorería es parte del Departamento del Distrito Federal, tenemos como Controles Externos del mismo: al Congreso de la Unión, a la Secretaría de la Contraloría

ría General de la Federación y a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal.

72.E.b.1. El Congreso de la Unión como Control Externo de la Tesorería del Departamento del Distrito Federal.

El Control Constitucional que se impone a todo Servidor Público está establecido en el Título Cuarto, del cual se describen los siguientes razonamientos:

- 1.- Toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza, en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal, será señalada como Servidor Público, (Art. 108 constitucional).
- 2.- El jefe del Departamento del Distrito Federal desempeña un cargo en la Administración del Distrito Federal; por lo tanto es un Servidor Público.
- 3.- Todo Servidor Público puede ser sancionado en base al Título Cuarto Constitucional y de acuerdo a la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos.
- 4.- El titular del órgano u órganos de gobierno del Distrito Federal podrán ser sujetos de Juicio Político, si incurren en responsabilidad.
- 5.- Compete, exclusivamente al Congreso de la Unión, realizar el Juicio Político, siendo la Cámara de Diputados el órgano acusador y la Cámara de Senadores el Jurado de Sentencia.

Dados los razonamientos normativos anteriores, se confirma que el jefe del Departamento del Distrito Federal es el responsable de la actuación de sus subordinados.

Ahora bien, en el seno del Congreso de la Unión existe una comisión para cada caso concreto que el mismo Poder Legislativo considera mantener bajo observación, y siendo el Distrito Federal la entidad que se encuentra bajo su observación directa (Art. 73 fracción VI constitucional), una de estas comisiones es para vigilar el buen desarrollo de dicha entidad.

Esta comisión pasa sus informes y observaciones a otro órgano importante del propio Congreso; la Contaduría Mayor de Hacienda, la cual es la encargada del control del gasto público de acuerdo a la Ley de Ingresos de la Federación y del Presupuesto de Egresos presentado por el Ejecutivo Federal.

Así, la Contaduría Mayor de Hacienda vigila que los ingresos-

coincidan con los egresos, siendo de esta forma un control sobre la propia Administración Pública y, en nuestro caso, del Titular del Departamento del Distrito Federal, toda vez que se le fincará responsabilidad si no realiza sus actos dentro de la propia administración, conforme a los programas y lineamientos aprobados legalmente.

73.E.b.2. Secretaría de la Contraloría General de la Federación como Control Externo de la Tesorería del Departamento del Distrito Federal.

La Secretaría de la Contraloría General de la Federación, es como su nombre lo indica; la Contraloría de la Federación, es decir, de la Administración Pública Federal. Este órgano está facultado por la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos para fincar responsabilidades de acuerdo a la misma a los Servidores Públicos.

El papel que desempeña la Contraloría General es muy variado, sus facultades están plasmadas en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (Art.32) y sus facultades van desde dictar el procedimiento normativo general a nivel federal en todo lo referente al control de la Administración Pública (planeación, organización del control gubernamental, procedimiento de auditorías, registros e inventarios, recepción y registro de las declaraciones patrimoniales, etc.), hasta la investigación de actos, omisiones o conductas de los Servidores Públicos y en su caso fincarles responsabilidad.

Ahora bien, el artículo 60 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos establece la competencia de las Contralorías Internas de cada dependencia.

Por último cabe mencionar que si la responsabilidad del Servidor Público, fuera penal, el artículo 61 del ordenamiento citado establece que se le dé vista a la autoridad competente, la cual actuará de acuerdo al Título Décimo del Código Penal "Delitos cometidos por Servidores Públicos".

74.E.b.3. La Asamblea de Representantes del Distrito Federal como control Externo de la Tesorería del Departamento del Distrito Federal.

Al igual que el Congreso de la Unión, la Asamblea de Representantes del D.F. tiene varias comisiones, una de ellas es -

la Comisión de Vigilancia Presupuestal, normada por la Ley de Ingresos, el Presupuesto de Egresos y la Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal, para que de esta manera vigile que los ingresos coincidan con los egresos y que la actuación del Departamento del Distrito Federal, así como de sus órganos desconcentrados, sea de acuerdo a los planes y programas establecidos legalmente con anterioridad.

El artículo 73 fracción VI base 3ª inciso C y D le da facultad a la Asamblea de Representantes de citar a los Servidores Públicos que estime convenientes, dentro del ámbito territorial del Distrito Federal, para que aclaren sobre su actuación en el desarrollo de dicha entidad.

Si existieren anomalías podrá denunciar el hecho a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, para que inicie el trámite de investigación, o en su caso dar vista a la autoridad competente, si la responsabilidad fuese penal.

CONCLUSIONES.

1.- Debido al gran crecimiento poblacional, del cual e mana varios problemas políticos, sociales, económicos y cultu rales, es necesario que la administración pública desarrolle métodos y técnicas que permitan detectar y satisfacer las demandas de la sociedad en la que actúa y pretende servir. Consideramos que la desconcentración administrativa puede ser un medio para lograr dichos fines, pues hay que observar que el establecimiento de un régimen desconcentrado no sólo constituye sólo un problema de orden técnico o de organización administrativa, sino que debemos ubicarnos claramente dentro de un contexto social, político, económico y cultural. Ello sin dejar de reconocer que la centralización es una posible necesidad en los aspectos políticos, económicos, administrativos, sociales y culturales que demandan decisiones a nivel nacional.

2.- En los capítulos I y II señalamos que los órganos desconcentrados, por su proximidad e integración a las zonas de influencia, tienen un mejor conocimiento de la realidad y, por lo tanto, una visión objetiva para la toma de decisiones. Tomemos en cuenta que la decisión que se desconcentra debe ser completa y no parcial; ya que delegar parte de la decisión y conservar parte de la misma en el órgano central, implica una ficción de desconcentración.

Ahora bien, podemos adoptar como criterio a seguir el de la regionalización política, ya que permite conservar la división tradicional en entidades federativas, de tal manera que éstas sean consideradas como unidad de actividad del órgano desconcentrado; sin embargo, consideremos que cuando las características particulares hagan necesario que se establezcan diferentes criterios, por ejemplo falta de recursos, podría aplicarse una regionalización especial en lugar de la política.

Señalamos, también, que el proceso de desconcentración no puede ser en forma aislada, es decir, que las decisiones que se delegan necesitan también la desconcentración de funciones complementarias de otras dependencias.

Por otra parte, no hay que olvidar que la delegación no significa abdicación, sino la asignación de deberes y derechos que permite lograr un trabajo coordinado.

3.- Después de analizar el marco teórico, pasamos a la evolución que ha tenido la Tesorería del Departamento del Distrito Federal.

Comenzamos remontándonos hasta la época precortesiana en -

donde la excelente calidad e importancia de los servicios públicos y obras de carácter público presentaban a la ciudad de México-Tenochtitlán con un aspecto imponente, debido todo, a un sistema tributario benigno, efectivo, de excepcionales rendimientos y sin complicaciones burocráticas.

El sistema medievalista establecido después de la conquista trajo muchos vicios y problemas a la Hacienda Pública. Caracterizada por una desproporción en el cobro de impuestos, y concesiones a quienes no lo necesitaban, la época fue teniendo entre otras características la de la injusticia.

Lograda la independencia en 1821 se trató que el cobro de impuestos fuera más humano, por lo tanto se determinó posteriormente la equidad y proporcionalidad de las contribuciones y se suprimieron las alcabalas. Fue así como, poco a poco, comenzó a dársele forma a nuestro actual sistema tributario, pero sólo a partir de la Constitución de 1917 se estableció en forma más concisa y moderna todo lo referente a las contribuciones y su recaudación.

4.- En 1929 se creó el Departamento del Distrito Federal y con ello la Tesorería de dicha entidad. Su fundamento jurídico fue la Ley Orgánica del Distrito y Territorios Federales, de 31 de diciembre de 1928, la cual entró en vigor el 1° de enero de 1929. Esta ley suprimió el régimen municipal en el Distrito Federal y su objetivo principal era una mejor administración y distribución de los gastos públicos.

Posteriormente se creó la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, así como la Ley de Hacienda del Departamento que clasificaba a los ingresos como: Impuestos, Derechos, Productos, Aprovechamientos y Participaciones en impuestos de la Federación.

La segunda fase se inició con la reorganización primera fundamental de la Tesorería del Departamento del Distrito Federal en 1947, la cual tenía por objeto combatir el desorden en lo referente a la filtración de fondos y a la acumulación del rezago, trayendo como resultado mejores controles y sistemas, mejor atención a los particulares y un incremento en las recaudaciones.

La tercera fase, iniciada en 1954 con la segunda reorganización fundamental, tuvo por objeto la revisión de la legislación fiscal del D.F., se crearon algunas subdirecciones y se controló más eficientemente el padrón de causantes, lográndose con ello un incremento en el mismo. Además de lo anterior, se mejoró y modernizó todo el trámite administrativo y se inició un plan de descentralización de la recaudación.

La cuarta fase, es considerada por nosotros como la más importante, por ser la actual organización de la Tesorería del D.D.F. y al mismo tiempo el eje de nuestras conclusiones

5.- La organización actual de la Tesorería se inicia con la nueva Ley Orgánica del D.D.F. publicada en Diario Oficial el 29 de diciembre de 1978, y su reglamento en 6 de febrero de 1979, estableciéndose así una nueva estructura y un funcionamiento más moderno. Dicha ley sufrió modificaciones en su estructura orgánica y funcional en 1983, siendo ésta la que actualmente rige. Así llegamos a 1985, fecha clave en la desconcentración de la Tesorería, ya que el fuerte sismo ocurrido en la ciudad de México ocasionó que se ideara la forma de acercarse al contribuyente, al comenzar la construcción de las llamadas Administraciones Tributarias Locales.

Para 1989, la Tesorería del D.D.F. quedaría subordinada a la Secretaría General de Planeación y Evaluación, la cual a su vez depende del propio Departamento. Esta organización es la que actualmente prevalece.

Por una parte la Tesorería del Departamento del Distrito Federal es un órgano desconcentrado respecto del propio Departamento.

Recordemos que el D.D.F. pertenece a la administración pública centralizada, pero el artículo 17 de la L.O.A.P.F. reconoce que puede tener órganos administrativos desconcentrados jerárquicamente subordinados, los cuales ejercerán la función administrativa que se les encomiende.

Es así que basándonos en el concepto dado anteriormente (supra 1) vemos que los órganos desconcentrados poseen una autonomía técnica en una materia específica y observando el artículo 3 fracción VIII de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal deducimos que, tal y como lo mencionamos (supra 13), la Tesorería del D.D.F. tiene las características de un órgano desconcentrado con autonomía técnica específica en las materias relativas a la operación de la administración fiscal y la recepción de ingresos del D.D.F.

6.- En este caso, y sólo a manera de comparación, la Tesorería del D.D.F. es respecto del propio Departamento un órgano desconcentrado vertical (supra 10).

- I. Es creada por la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal.
- II. Se sitúa dentro de la centralización, ya que depende del propio Departamento del Distrito Federal.
- III. Su competencia se deriva de las facultades de la administración central (art. 3 fracción VIII L.O.D.D.F. y 8 del Reglamento Interior).

- IV. Su patrimonio es el mismo que el del Departamento del - Distrito Federal.
- V. Tiene autonomía técnica en materia de administración - fiscal y recepción de ingresos del Departamento del D. F.
- VI. Su personalidad jurídica es la misma que la del D.D.F.

Por otra parte, la Tesorería del D.D.F. tiene en las Admi- nistraciones Tributarias Locales un ejemplo claro de descon- centración horizontal (supra 9) toda vez que estas ofi- cinas abarcan, como lo observamos (supra .51.C) una por - ció territorial determinada, logrando con ello un objetivo - primordial; el acercamiento al contribuyente.

De esta manera, las actividades de la Tesorería del D.D.F. las englobamos en los cometidos esenciales ya que, al tratar se de materia hacendaria, son ejecutadas única y exclusiva - mente por ella misma, no siendo en ningún momento suscepti - bles de concesión a particulares.

Por último encontramos que el único control eficaz es el de- nominado por nosotros control externo, ya que los controles- internos resultan solamente un control político que es usado para la subordinación eficaz de todos y cada uno de los que- intervienen en la Tesorería del D.D.F., así como el control- externo de la Contraloría de la Federación, lo cual es el - mismo caso, pero a un nivel más elevado.

De las conclusiones antes vertidas, consideramos importante-ahora establecer las siguientes propuestas:

PRIMERA: Como ya lo mencionamos, la cuarta fase es para nosotros la más importante, ya que se refiere a la actual organización de la Tesorería del Departamento del Distrito Federal, que en nuestro caso, toca el punto sobresaliente de la desconcentración de la misma, en unidades administrativas llamadas Administraciones Tributarias Locales. Por lo mismo, y dado el acelerado crecimiento poblacional en esta entidad, es necesario ampliar el programa de desconcentración creando nuevas unidades administrativas en aquellos lugares mayormente habitados, de tal manera que la desconcentración se base en los parámetros de densidad poblacional, lo cual ayudaría a una solución ágil y eficaz de todos los problemas que se presenten en materia hacendaria.

SEGUNDA: Consideramos que actualmente existe un reglamento y burocratismo excesivo que no responden a las necesidades reales organizativas ya que complican los trámites y aumentan sin razón el gasto público, al mismo tiempo que ocasiona un desorden tanto interno como externo de la Tesorería del Departamento del Distrito Federal. Es por esto que una organización desordenada de la estructura de la administración pública conducirá necesariamente al entorpecimiento de sus actividades para el cumplimiento de sus fines, por lo tanto, es necesario simplificarla en el procedimiento administrativo a fin de que el contribuyente pueda realizar sus trámites en forma expedita.

TERCERA: Que se desarrolle y complemente el sistema de desconcentración de la Tesorería en beneficio del contribuyente pero sin perjuicio de la hacienda pública, toda vez que una recaudación fácil y simplificada traerá como consecuencia un mayor ingreso, ya que las trabas y un mecanismo complicado ocasionan un distanciamiento de la ciudadanía, así como un desprecio de la misma hacia la administración pública.

CUARTA: Considerando que el servidor público es la imagen que el pueblo tiene de la administración, es necesario organizarlo, capacitarlo y sensibilizarlo, erradicando al mismo tiempo el nepotismo, abuso de autoridad, corrupción y falta de interés, a fin de que la ciudadanía reciba un buen servicio y una atención responsable. Para esto se propone se eleve el nivel de preparación de todos y cada uno de los que integran la Tesorería del Departamento del Distrito Federal a fin de que se logre en los mismos un profesionalismo y amplio conocimiento de la adminis-

tración pública, así como de sus fines, funciones, facultades y cometidos (strictu sensu), pero sin descuidar los in - sentivos por el buen desempeño de sus funciones.

QUINTO: Como complemento de lo anterior se propone que - los funcionarios de nombramiento, así como los empleados de esta dependencia sean de carrera y se les brinde una actua - lización en la materia hacendaria a fin de conocerla a pro - fundidad y que basados conforme a derecho puedan motivar y - fundamentar sus decisiones.

SEXTO: Dado que la Tesorería del Departamento del Dis - trito Federal toca la materia hacendaria de esta entidad, es necesario que tenga a las finanzas públicas y al derecho eco - nómico como instrumento de la política fiscal para el equili - brio de la economía.

SEPTIMO: Considero que un cometido tan esencial como lo es el hacendario ocupa un lugar primordial para el gobierno del Distrito Federal, tal como sucede con las demás entidades - federativas, para lo cual propongo que todas las unidades ad - ministrativas, centrales y desconcentradas que intervienen - en la recaudación, administración, presupuestación y gasto - de los recursos de la administración pública en el Distrito - Federal, se agrupen en una sola institución que se debe llama - re Secretaría de Finanzas para el Distrito Federal, y no la actual Secretaría General de Planeación y Evaluación que no - nominalmente no corresponde a la idea tradicional de las finan - zas públicas, es decir, que la planeación y evaluación for - man parte del cometido financiero, en este caso, del D.F. - por conducto del Departamento del Distrito Federal.

B I B L I O G R A F I A

1. ACOSTA ROMERO, Miguel, Teoría General del Derecho Administrativo, Ciudad de México: Porrúa, 1991.
2. CARPIZO, Jorge, El Presidencialismo Mexicano, Ciudad de México: Siglo XXI, 1978.
3. CARRILLO CASTRO, A., La Reforma Administrativa en México, Ciudad de México: I.N.A.P., 1975.
4. CASTILLO MEJIA, Hector L., De las relaciones intraadministrativas e interadministrativas (dos enfoques de la reforma administrativa), tesis profesional con mención honorífica, U.N.A.M./División de Ciencias Jurídicas de la ENEP-"Acatlán", 1979.
5. CORTIÑAS PELAEZ, León, "Albores Fiscales y Administrativos de la Privatización" Revista del Tribunal Fiscal de la Federación, 1990, número 32, pp. 55-116.
6. CORTIÑAS PELAEZ, León, "Evaluación de la Administración Pública Federal Mexicana: Su evolución a partir del México independiente hasta 1976", Revista de Investigaciones Jurídicas, número 13, Escuela Libre de Derecho, pp. 97-156.
7. CORTIÑAS PELAEZ, León, "Finanzas Públicas y Administración Contemporánea", Revista de Ciencias Jurídicas, número 1, U.N.A.M./División de Ciencias Jurídicas de la ENEP "Acatlán", 1988, pp. 21-111.
8. CORTIÑAS PELAEZ, León, Poder Ejecutivo y Función Jurisdiccional, Madrid, I.N.A.P., segunda edición, 1986, 316 pp.
9. CORTIÑAS PELAEZ, León, "Reflexiones de actualidad sobre desconcentración y servicio público en el Distrito Federal", Alegatos, 1991, número 17, U.A.M.-A, pp. 66-95.
10. DEBBASCH, Charles, La descentralización Universitaria en la desconcentración administrativa, Ciudad de México: Secretaría de la Presidencia/Dirección General de Estudios-Administrativos, 1976.
11. FLORES OLEA, Víctor, Desconcentración Administrativa, Ciudad de México, Coordinación General de Estudios Administrativos, 1975.
12. FRAGA, GABINO, Derecho Administrativo, Ciudad de México, - Porrúa, 1991.

13. GONZALEZ HERNANDEZ, Héctor A., Teoría y Praxis Administrativa, VOL. I, Monterrey N.L.: Instituto de Administración Pública de Nuevo León, A.C., 1987.
14. GARCIA, Filiberto, La intervención del estado mediante el fomento en la economía (el caso de los estímulos), tesis-profesional, con mención honorífica, U.N.A.M./División de Ciencias Jurídicas de la ENEP "Acatlán", 1988, 483 pp.
15. HUMBOLDT, Alexander Von, Ensayo Político sobre la Nueva España, Ciudad de México: Nacional, 1959.
16. JIMENEZ CASTRO, W., Introducción a la Teoría Administrativa, Ciudad de México, F.C.E., 1963.
17. LOEWENSTEIN, Karl, Teoría de la Constitución, traducción de Alfredo Gallego Anabitarte, 2a. Edición, Barcelona: - Ariel, 1976.
18. MARTINEZ CASTAÑON, José A., "La entidad federativa Distrito Federal", Ciudad de México: Alegatos, número 21, mayo, 1992.
19. MOONEY JAMES, D., Principios de Organización, Ciudad de - México: Ediciones de la Universidad de Puerto Rico/ Edit. Cultura, 1954.
20. NAVA NEGRETE, J., Derecho Administrativo, Ciudad de México: Porrúa, 1970.
21. SAYAGUES LASO, Enrique, Tratado de Derecho Administrativo 5a. edición, Montevideo, F.C.U., 1989.
22. SERRA ROJAS, Andrés, Derecho Administrativo, Ciudad de - México: Porrúa, 1991.
23. SOBREVILLA GUZMAN, Pedro, Informe general de labores de - la Tesorería del D.F. por el ejercicio de 1970, D.D.F., - Ciudad de México: 1970.
24. SERRANO HIGANON (F) y CORTIÑAS PELAEZ (L), Coordinadores, Desarrollo urbano y derecho, Ciudad de México: Plaza y - Valdés, 1988, 520 pp.
25. UNIKEL, Luis, El Desarrollo Urbano de México; diagnóstico e implicaciones futuras, México, El Colegio de México, - 1976.

LEGISLACION CONSULTADA

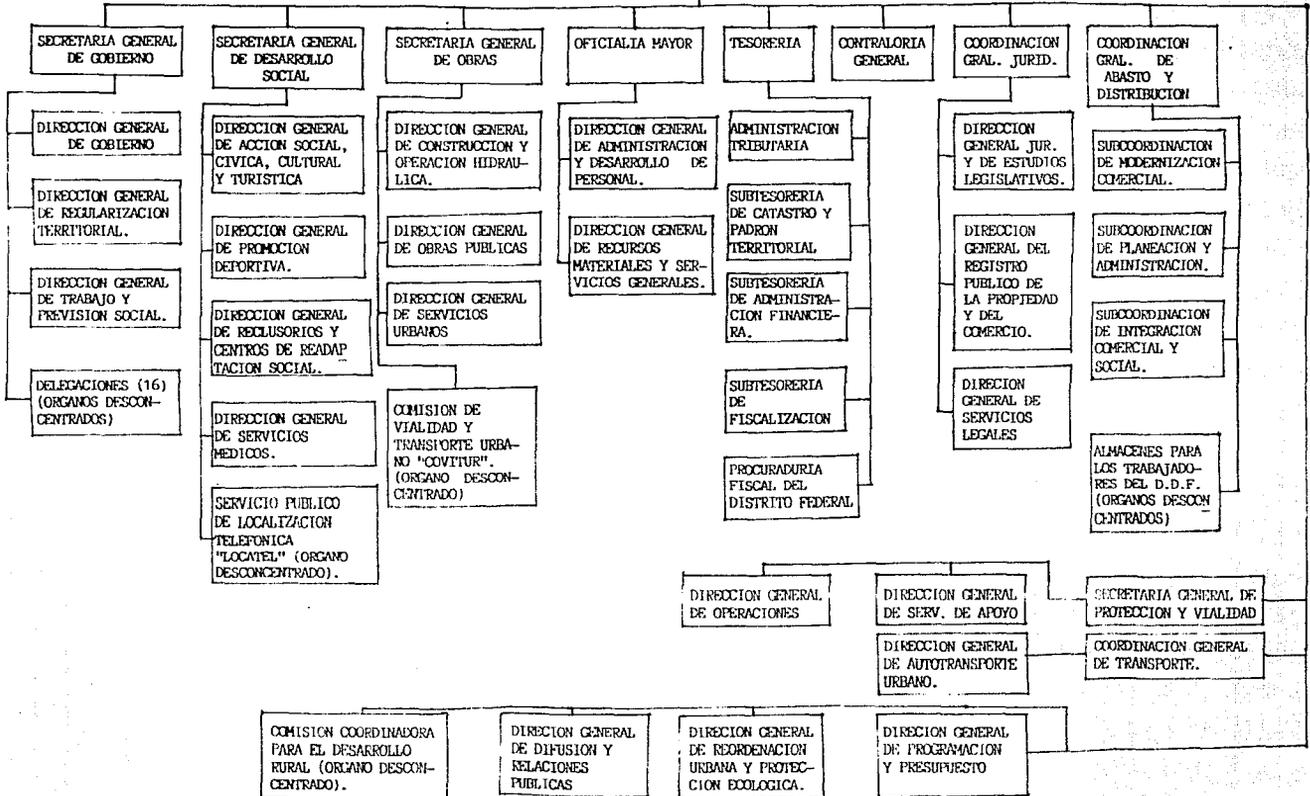
1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, - reformada y adicionada, (1917-1992), México, Comisión Federal Electoral, 1992.
2. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Ciudad de México: Porrúa, 1991.
3. Ley Federal de Entidades Paraestatales, Ciudad de México Porrúa, 1991.
4. Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, Ciudad de México: Porrúa, 1991.
5. Ley de Ingresos de la Federación, (Publicación anual).
6. Ley de Ingresos del Departamento del Distrito Federal, - (Publicación anual).
7. Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, Ciudad de México: Porrúa, 1991.
8. Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, Ciudad de México: Coordinación General Jurídica y Dirección General de Difusión y Relaciones Públicas del D.D.F., - 1984.
8. Ley de Planeación, Ciudad de México: Porrúa, 1991.
9. Ley de Obras Públicas, Ciudad de México: Porrúa, 1991.
10. Reglamento Interior del Departamento del Distrito Federal, Ciudad de México: Coordinación General Jurídica y Dirección General de Difusión y Relaciones Públicas del Departamento del Distrito Federal, 1984.
11. Reglamento de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, Diario Oficial de 18 de Noviembre de 1981.
12. Reglamento de la Ley de Obras Públicas, Ciudad de México Porrúa, 1991.
13. Código Penal para el Distrito Federal en materia del fuero común y para toda la república en materia de fuero federal, Ciudad de México: Editores Mexicanos Unidos, 1991

ANEXOS

ANEXO 1

DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL
ORGANIGRAMA ESTRUCTURAL BASICO

JEFATURA





ORGANIGRAMA ESTRUCTURAL BASICO
DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL

ANEXO 3

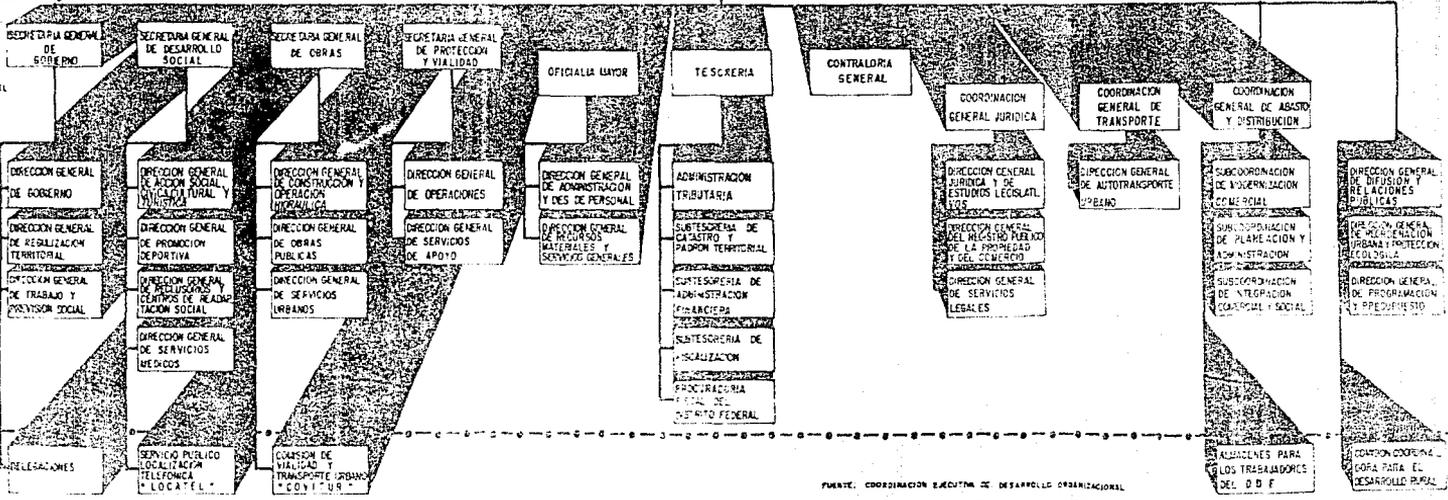
OFICIALIA MAYOR
 AGOSTO 26 de 1985

1er NIVEL

2do NIVEL

3er NIVEL

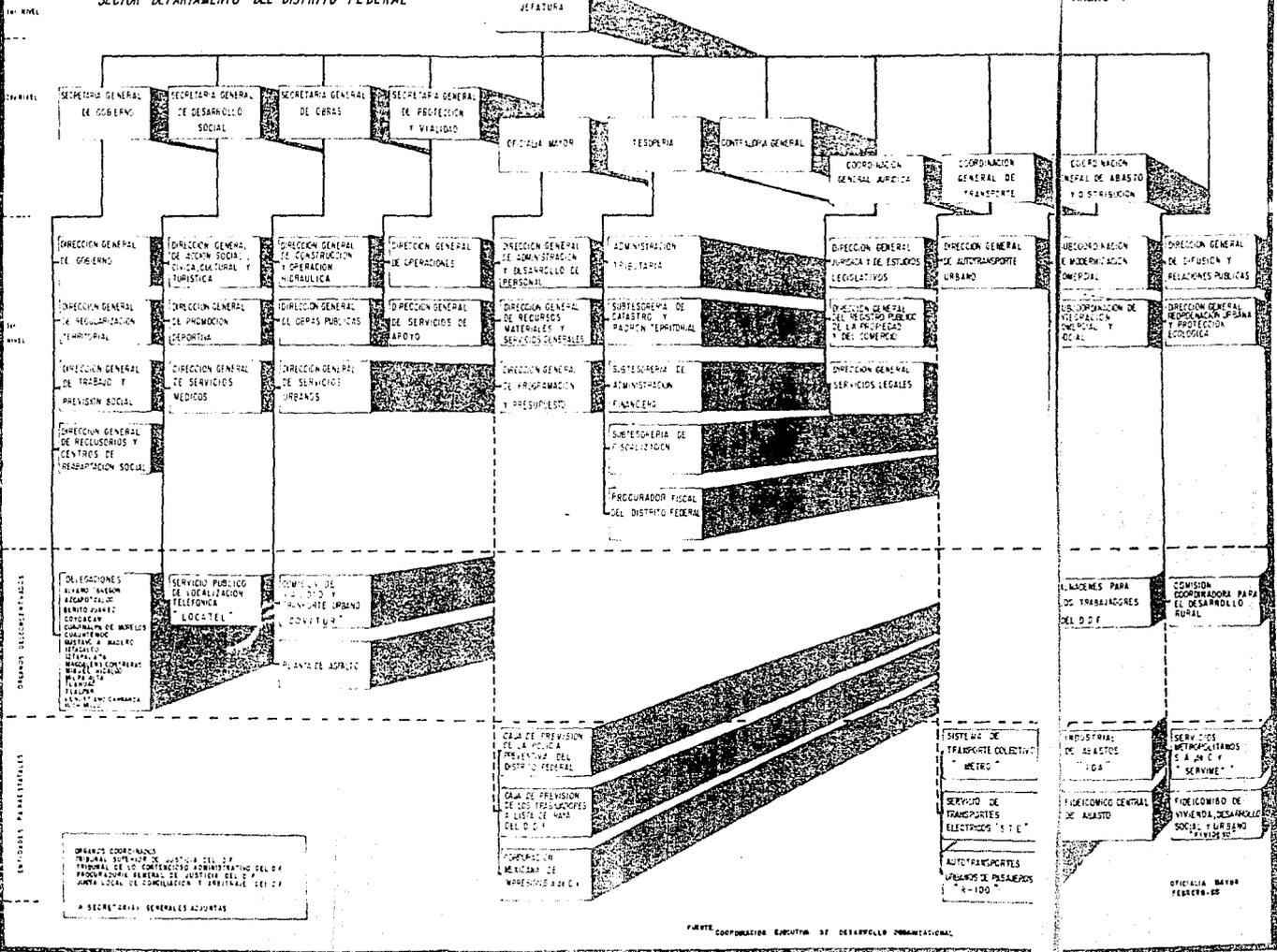
4to NIVEL



FUENTE: COORDINACION EJECUTIVA DE DESARROLLO ORGANIZACIONAL

ORGANIGRAMA ESTRUCTURAL BASICO
SECTOR DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL

ANEXO 4



OFICINAS COORDINADAS
MEXICO METROPOLITANO SURORIENTAL DEL D.F.
TERRITORIAL DE LA COMISION ADMINISTRATIVA DEL D.F.
PROCURADORIA GENERAL DE JUSTICIA DEL D.F.
JUNTA LOCAL DE COMULSION Y TRABAJO DEL D.F.

* SECRETARIAS GENERALES AJUNTAS