

459
25j



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

CAMPUS " ARAGON "

**INEXISTENCIA JURIDICA DE LA DIRECCION DE RESPONSABILIDADES
Y SANCIONES DE LA CONTRALORIA GENERAL DEL
DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL**

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE :

LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A :

RICARDO VILLALOBOS ZUÑIGA



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



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 esta 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.

Agradezco a Dios por darme
vida y sencillamente por
todo.

A mis padres Joaquín y
María, todo mi amor, respeto
y agradecimiento, por
guiarme y apoyarme en
momentos confusos de mi
juventud, para llegar a este
momento trascendental en mi
vida. LOS AMO.

Para Adriana, Cristina y
Diana, mis hermanas y
tesoros, todo mi amor, sigan
así, felices y siempre
unidos.

A ti Luisa, por ser mi
compañera estos últimos años
y en los cuales estoy seguro
nos une el amor.

A mis compañeros de la
carrera, en especial por su
apoyo a José L.

No es posible omitir al Alma Mater, la Universidad Nacional Autónoma de México y con especial cariño al Campus Aragón.

A todo los profesores que nos transmiten su conocimiento y a los que en forma directa me prodigaron sus enseñanzas.

Al Licenciado Octavio Tellez Salinas, por orientarme desinteresadamente en éste trabajo profesional.

**INEXISTENCIA JURIDICA DE LA DIRECCION DE RESPONSABILIDADES
Y SANCIONES DE LA CONTRALORIA GENERAL DEL DISTRITO
FEDERAL**

I N T R O D U C C I O N

C A P I T U L O I

A.	ANTECEDENTES SOBRE LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA	3
1.	Administración Pública	4
2.	Burocracia	8
3.	Función Pública	11
B.	GENESIS SOBRE LA RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PUBLICOS.	14
1.	Epoca Precortesiana	16
2.	Epoca Colonial	20
3.	México Independiente	25
	a. Constitución de 1857	36
	b. Constitución de 1917	39

C A P I T U L O II

NATURALEZA JURIDICA DE LA RESPONSABILIDAD

	ADMINISTRATIVA.	42
A.	CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS	44

1.	TITULO CUARTO	44
B.	ORGANOS Y DISPOSICIONES QUE REGULAN LA RESPONSABILIDAD OFICIAL EN EL DISTRITO FEDERAL . .	54
1.	Ley Orgánica de la Administración Pública Federal	55
a.	Artículo 37	57
b.	Artículo 44	61
2.	Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos	72
a.	TITULO III	73
3.	Ley Orgánica del Distrito Federal	78
a.	Artículos 3o. y 4o.	82
4.	Reglamento Interior del Distrito Federal. . . .	84
a.	Artículo 9o. Fracción XV.	85
5.	Acuerdo Delegatorio de Facultades	88

C A P I T U L O I I I

INEFICACIA LEGAL DE LA DIRECCION DE RESPONSABILIDADES Y SANCIONES	98
A. INEFICACIA DE SUS ACTOS Y RESOLUCIONES	103
B. DE LOS PROCEDIMIENTOS, EN LOS SUPUESTOS DEL ARTICULO 64 LFRSP	110
C. DE LA RESPONSABILIDAD PREVISTA EN EL ARTICULO 47 L.F.R.S.P.	117
D. DE LAS SANCIONES ARTICULO 53 DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS . . .	124

E. LA FALTA DE REGLAMENTACION DE LA DIRECCION DE RESPONSABILIDADES Y SANCIONES	131
F. AUTORIDAD LEGAL QUE NO EJERCE IMPERIO, Y SE ATRIBUYE FUNCIONES SANCIONADORAS.	140
C O N C L U S I O N E S	147
B I B L I O G R A F I A	151
L E G I S L A C I O N	154

INTRODUCCION

Con el presente trabajo, se pretende plasmar una realidad jurídica, más concretamente en materia administrativa, en virtud de que diversos servidores públicos adscritos a la Jefatura del Distrito Federal, les son instaurados procedimientos administrativos disciplinarios y en ocasiones sancionados, por una autoridad que legalmente no existe, como es sabido todo acto de molestia y privación, debe ser emitido por autoridad que existe en determinada esfera jurídica, a efecto de que dichos actos cuenten con la debida motivación y fundamentación; pero al remitirnos a analizar la Ley Orgánica de la Jefatura del Distrito Federal, así como su Reglamento no aparece la autoridad que promueve, resuelve y ejecuta dichos actos en la total ilegalidad.

No obstante en el organigrama de la Jefatura del Distrito Federal, aparece la Contraloría General del Distrito Federal, de esta autoridad se desprende, una Dirección de Responsabilidades y Sanciones, misma que no tiene ningún fundamento legal en su existencia.

Es de entenderse, que el poder público no puede crear organismos, al por mayor, nadie discute que el Estado tiene la facultad inalienable de arreglar su organización, en la forma que

mejor se adapte a la realización de sus atribuciones, pero dichas actuaciones deben ser fijados en ordenamientos legales vigentes, con lo anteriormente expuesto y en general con este trabajo de tesis, se pretende deslumbrar sobre hechos ilegales de actos de autoridad administrativa inexistente.

CAPITULO I

ANTECEDENTES SOBRE LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA

A. DEFINICION

1. Administración Pública
2. Burocracia
3. Función Pública

B. GENESIS SOBRE LA RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PUBLICOS

C. ANTECEDENTES EN NUESTRO PAIS

1. Epoca Precortesiana
2. Epoca Colonial
3. México Independiente
 - a. Constitución de 1857
 - b. Constitución de 1917

1. Administración Pública

Como el derecho administrativo, rama del derecho público, regula la actividad del Estado que se realiza en forma de función administrativa, con respecto a nuestro tema; es indispensable saber en que consiste la actividad estatal, es decir las actividades administrativas, consideradas con el término Administración Pública intentándose designar en un sentido amplio "el conjunto de las actividades directamente preordenadas para la concreta persecución de las tareas y de los fines que se consideran de interés público o común en una colectividad o en un ordenamiento estatal".¹

Desde un punto de vista de las actividades la noción del término en comento, corresponde, por lo tanto, a una gama muy extendida de acciones que interesan a la colectividad estatal, comprendiendo por un lado, las actividades de gobierno que desarrollan poderes de decisión y de comando y aquellas de inmediato auxilio para el ejercicio del gobierno mismo y, por otra parte, a las actividades de actuación de las finalidades públicas, como las individualizan las leyes y los actos de gobierno, en forma de precisa disciplina jurídica de las actividades económicas y sociales o en la forma específica de cumplimiento de intervenciones en el mundo real o de comportamientos técnicos-materiales, así como

¹ Diccionario de Política. Siglo XXI Editores, Sexta Edición en Español, México 1986, p. 13.

el control de la actuación de la actuación de esas finalidades (salvo los controles de carácter político y jurisdiccional).

Para Gabino Fraga, señala que la administración pública desde un punto de vista formal es "el organismo público que ha recibido del poder político la competencia y los medios necesarios para la satisfacción de los intereses generales" y desde el punto de vista material es "la actividad de este organismo considerado en sus problemas de gestión y de existencia propia tanto en sus relaciones con otros organismos semejantes como con los particulares para asegurar la ejecución de su misión".¹

Por lo que consiste a nuestro tema, podemos ubicar conforme al punto de vista del maestro Fraga, a la administración pública desde el punto de vista material, ya que la responsabilidad administrativa se considera dentro de su existencia propia, así como la relación que llega a existir entre los servidores públicos adscritos a dicha administración con los particulares.

Por otra parte, el significado de "público" en el ámbito de los servicios públicos es más ambiguo. Algunas autoridades consideran sinónimos los términos <administración pública> y administración de gobierno, la administración pública es parte,

¹ Cfr. Derecho Administrativo, Vigésima Novena edición, Editorial Porrúa, México, 1990, p. 119.

quizá la más importante, de uno de los Poderes en los que se halla depositada la soberanía del Estado, es decir del Poder Ejecutivo.

La Administración Pública no tiene, al igual que el Poder Ejecutivo y los demás poderes, una personalidad propia sólo constituye uno de los conductos por los cuales se manifiesta la personalidad misma del estado; entre el Estado y sus órganos no puede existir ninguna relación de carácter jurídico, ya que para ello sería necesario que los dos términos de la relación gozarán de una personalidad jurídica, lo cual no ocurre con los órganos, que no constituyen sino una parte de la personalidad jurídica del estado, que no son sino esferas de competencia cuyo conjunto forma la competencia misma del Estado, es decir estos órganos no tienen derechos propios y que por tanto carecen de personalidad siendo esto no un obstáculo para que el derecho objetivo regule la situación de los diversos órganos dentro de lo que precisamente es la organización administrativa; ya que de no existir un régimen jurídico que relaciona y ligue a los diferentes órganos estatales, la organización pública tampoco existiría.

Una vez concebidos los órganos de la Administración como unidades en que se divide conforme a la competencia que les corresponde en materia administrativa, su actividad que les corresponde en materia administrativa, se estudia se relaciona íntimamente con el de la naturaleza jurídica de la competencia y con la delimitación del origen de ésta.

El sistema adoptado por la Legislación Mexicana concretamente en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal se proviene que el despacho y resolución de los asuntos en estas dependencias corresponderá originalmente a los titulares de las mismas; pero que para la mejor organización del trabajo, los titulares de cada Secretaría podrán delegar en funcionarios subalternos cualesquiera de sus facultades excepto aquellas que por ley o por disposiciones del Reglamento interior respectivo, deben ser ejercidas por dichos titulares (artículo 16).

La variedad de las tareas a las que puede dirigirse la obra administrativa y la variedad de actividades en las que puede manifestarse, aconseja asumir el punto de vista más amplio de la administración como actividad o como función necesaria, igualmente al de la política y el de gobierno, en todo ordenamiento general o especial, tratándose más propiamente de considerar como dato constante de toda colectividad estatal la existencia de un problema administrativo, que encuentra o puede encontrar soluciones diferentes, a un plano organizativo, con relación a la variación de los caracteres sociales, económicos y culturales de un país, el tipo de instituciones políticas y de gobiernos existentes; la relación que se instaura entre éstas y la administración pública; las finalidades asumidas como tareas o fines de interés público.

Podrá verse, en particular, cómo los sucesos de la administración pública siguen paso a paso los de las formas del

estado y del gobierno, actuando como manifestación específica, pero no menos esencial, del orden y de los equilibrios que se crearon en los distintos momentos, generalmente se puede comprobar, especialmente para la época actual, la del papel político desarrollando de hecho por las estructuras burocráticas.

2. Burocracia

El término burocracia fue acuñado por primer vez hacia la mitad del siglo XVIII por un economista fisiocrático Vicent Gournay, el cual la designaba "como el poder del cuerpo de funcionarios y empleados de la administración estatal constituido para tareas especializadas bajo la monarquía absoluta y dependiente del soberano".¹

Aunque la burocracia es una forma de estructura social formal que se encuentra no sólo en el gobierno sino también en cualquier organización de grandes dimensiones. La burocracia probablemente apareció por primera vez como una respuesta a los problemas de organización política y militar a que tuvieron que enfrentarse el antiguo Egipto, China y la Roma Imperial. Conforme el crecimiento de otras grandes instituciones -la Iglesia Católica, las empresas modernas las agrupaciones sociales y políticas y con el crecimiento de las funciones educativas, sanitarias, económicas,

¹ Diccionario de Política, Op. cit., p. 189.

etc.-, del estado moderno, la burocracia ha llegado a ser una institución social de enorme importancia.

Tenemos de esta manera que la burocracia se compone por los empleados <técnicos y habilitados>, que atienden y mantienen la actividad de las grandes empresas, llamense estado, industrias, asociaciones u organizaciones internacionales.

Max Weber, quien estudió detalladamente la burocracia, la considera como un producto de la sociedad moderna que viene a sustituir el ambiente precapitalista donde el Estado o la empresa privada cife sus decisiones o factores emocionales, mágicos o consanguíneos, pero casi nunca racionales, que es la forma obligada de actuar de la burocracia: La de personalización de los acuerdos tomados exclusivamente según los cánones de la técnica administrativa.

Weber no se limita a anunciar de manera estática las características del tipo de dominio legal-burocrático sino que construye con ellas un modelo dinámico. Este modelo especifica como casos empíricamente semejantes, que entran dentro del tipo ideal de burocracia, funcionan bajo determinadas condiciones y explican una gama de variaciones que incluyen las tendencias hacia una mayor estabilidad o hacia la transformación o declinación.

El estudio Weberiano de la burocracia, a pesar de haber sido elaborado hace aproximadamente setenta años y estar ligado, por consiguiente, en ciertos aspectos, a la situación política de los primeros años del siglo, ha registrado algunos problemas cruciales que después han sido objeto de numerosos análisis. En el campo de la burocracia pública, los temas abordados con más frecuencia por la literatura reciente se refieren a la composición social de la burocracia, a las causas que influyen en la naturaleza y la extensión de su poder, a sus relaciones con los grupos de interés y, finalmente a su eficacia administrativa, ésta misma que ya no consiste en la aplicación rígida e imparcial de las órdenes por parte del burócrata sino en su receptividad de los fines sociales y políticos del sistema; en un régimen político pluralista esto implica una mayor ductilidad de la acción administrativa y una más amplia disponibilidad de la burocracia a la contratación y al compromiso con los diversos grupos sociales.

Por último podemos señalar, que la estructura burocrática ejerce constantes presiones sobre el funcionario para que sea metódico, prudente y disciplinado. Para que la burocracia opere positivamente, debe lograr un alto grado de confiabilidad en la conducta, un nivel desusado de conformismo con las normas de acción prescriptas. De ahí la importancia fundamental que se le asigna a la disciplina, que puede estar tan desarrollada dentro de una burocracia pública, religiosa o económica, como en el ejército, La disciplina sólo puede ser efectiva cuando las pautas ideales se

apoyan en fuertes sentimientos que aseguran devoción por las propias tareas, un sentido estricto de las limitaciones de la autoridad y la competencia propias y un cumplimiento metódico de las actividades rutinarias. La eficacia de la estructura depende de la posibilidad de inculcar a los miembros del grupo actitudes y sentimientos apropiados.

3. Función Pública

La palabra función deriva del latín *Funtio* y pertenece a la misma raíz del verbo *Fungor-Fungi*, que significa cumplir, ejecutar, desempeñar. Etimológicamente, pues, función es cumplimiento, ejecución, desempeño.

En tal virtud, la función pública, como institución de Derecho Público, "es una actividad que el ordenamiento jurídico reserva a los órganos-institución y que se manifiesta por la voluntad de los órganos-individuos. Toda función pública implica una esfera de atribuciones limitada por el derecho objetivo. Esos límites definen la competencia de los órganos-institución, cuyo ejercicio corresponde exclusivamente a los órganos-individuos".¹

De este modo, la función pública, o si se prefiere la función política o la función estatal, cobra una amplitud

¹ FERNANDEZ VAZQUEZ, Emilio. Diccionario de Derecho Público, Editorial Astea, Buenos Aires, 1981, p. 341.

omnicompresiva: como ejercicio de todas las potestades para la convivencia normada.

En oposición, dentro del sector del jus-administrativo, no escasos autores, especialmente franceses, sitúan o radican la "función pública", dentro del área de la administración, pero dotada de un contenido o significado específico, concreto, inmediatamente vinculado al régimen del funcionario público; además el término en comento es usado desde hace algunos años para designar el conjunto de personas que encarnan la administración.

La función consiste en la actividad ejercida por un órgano público para realizar los fines del Estado, a fin de entender la locución "funcionario público", en su conjunto, es necesario comprender el sentido de función, vocablo de la terminología de la ciencia médico-biológica, que significa: actividad ejercida por un órgano para la realización de un fin determinado. Función es la causa final específica de una actividad.

Pero con la palabra función se designa también, en general y objetivamente, el conjunto de actos que alguien tiene que ejecutar para desempeñar una obligación que le es impuesta. Por lo tanto, función es una noción de significado eminentemente dinámico, que encierra en sí la idea de movimiento, de vida, de actividad; es la esfera de asuntos del Estado que una persona, ligada por la

obligación de Derecho Público de servir al Estado, tiene que desempeñar. Como la función implica una actividad referente a los órganos del Estado, la función es pública o estatal.

La función administrativa, actividad concreta mediante la cual se provee a la satisfacción de las necesidades colectivas, que debe ejercerse dentro del orden jurídico y de acuerdo con los fines de la ley, se traduce en actos de voluntad de las personas que integran los órganos administrativos. Toda función pública se caracteriza por su competencia, o sea, por ese círculo de atribuciones que cada uno de los órganos puede o debe ejercer legalmente por medio de las personas físicas que lo componen. La función pública es lo abstracto y genérico, y el servicio público es lo concreto y particular.

La función pública es un concepto institucional el servicio público actualiza y mantiene la función. La función pública requiere, para su existencia, que se concrete en actos positivos que trasciendan la realidad jurídica.

Podemos concluir, que la idea de función pública implica necesariamente la de actividad, pues ya la noción general de función encierra un significado eminentemente dinámico que contiene en sí la idea de movimiento, vida, actividad. Cuando ésta se refiere a los órganos del Estado, la función es pública o estatal. En el Estado actual son esenciales la defensa de la soberanía,

asegurar la paz interior, promover el bienestar general, esas funciones las realizan, respectivamente, las fuerzas armadas, las fuerzas de seguridad, los establecimientos de instrucción pública, por medio de órganos que operan con autoridad y ordenan y ejecutan en sus respectivas esferas de competencia. Tales órganos realizan funciones del Estado y, en tal concepto, quienes representan al Estado son funcionarios públicos.

Función pública y servicio público son nociones que se complementan.

B. GENESIS SOBRE LA RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PUBLICOS.

Hacer referencia a un estado de derecho es aludir a una serie de conceptos que el término comprende, que exista una constitución; órganos constituidos que actúan conforme a ésta y particulares que acatan órdenes y ejercitan derechos; comprende también recursos y formas de exigir responsabilidad a particulares y funcionarios públicos.

Es incuestionable que quien actúa a nombre de otro, sea como mandante, delegado o apoderado, debe responder de su actuación ante su mandatario, delegante o representado; esto es común a instituciones públicas y privadas. En derecho salvo raras excepciones, no existe la irresponsabilidad; mucho menos la impunidad previa y total; ésta sólo se da como elemento para

garantizar la independencia de las funciones encomendadas a los miembros de la rama legislativa; o como un aliciente a diputados y senadores.

Los legisladores ingleses y norteamericanos, autores del modelo imitado por el constituyente mexicano, tuvieron que optar entre dos sistemas de exigir responsabilidad: uno, recurrir a los tribunales comunes, con el inconveniente de que, dada su estructura, estarían imposibilitados y serían incapaces de juzgar a un alto funcionario; el otro, confiar la misión de hacerlo al parlamento o senado, órganos a los que el crecido número de sus miembros permiten un espíritu colectivo y seguridad en el anonimato; la decisión se inclinó a favor de este sistema, suponiendo que los motivos para que una asamblea legislativa conociera de una responsabilidad administrativa serían raros y excepcionales; de haberse partido de diferentes supuestos se habría optado por otra fórmula, y no comprometer a aquellas asambleas en juicios abundantes e interminables en detrimento de su función netamente legislativa, pero antes de proseguir con estas consideraciones, a través de la historia en nuestro país, ha existido responsabilidad oficial partiendo desde la época precortesiana, época colonial, durante la independencia, mismas épocas que procederemos a hacer mención.

1. Epoca Precortesiana

En principio, conviene señalar que se centrará la atención en el reino de los aztecas, por ser éste pueblo el más representativo y el más importante, así como por regular en su derecho la institución que se toca en este trabajo aunque también se hará referencia al derecho del regido de Texcoco, en la medida que reglamenta el control y responsabilidad de sus funcionarios.

Los reinos de México, Texcoco y Tacuba formaban una triple alianza ofensiva y defensiva, en la cual se encontraba al frente el señor del reino primeramente citado, conservando en cuanto el régimen interior de cada uno de ellos una independencia absoluta.

Estos reinos, más o menos extensos estaban constituidos por la fuerza de las ramas, cada uno de ellos se encontraba formado por un núcleo de población de un mismo origen étnico y de numerosos pueblos de distinta raza que habían sojuzgado; todas las provincias sojuzgadas por los aztecas eran tributarias de la Corona, consistiendo los tributos en animales, frutas y minerales, que eran tributarias de la Corona, consistiendo los tributos en animales, frutas y minerales, que eran cubiertos según la tasa que se les había prescrito:

La máxima autoridad de la organización fiscal era el Cihuacóatl, bajo él estaba el Hueycalpíxqui mayor, quien estaba encargado de recoger todo lo que los calpíxque menores le entregaban, y de llevar las cuentas en los libros respectivos. ¹

El Cihuacóatl (funcionario civil, especie de alter ego del rey, cuidaba la distribución de la hacienda pública, así como su buen empleo, contando con autoridad propia, de esta manera el rey no podía disponer a su arbitrio de los caudales del reino, pues éstos debían dedicarse precisamente a lo que de antemano y por bien público estaba determinado, lo que revela un gran progreso administrativo para aquellos tiempos y aquellas circunstancias.

En el reino de Texcoco, el consejo de hacienda se formaba de los calpíxque y de los principales pochteca de la ciudad; tres principales de los primeros cuidaban especialmente de los tributos y demás rentas reales. En lo demás la organización social era semejante a la de México, respecto al control represivo contra los funcionarios de la administración fiscal <calpíxque>, cabe señalar que si incurrían en malos manejos en la recaudación de los tributos se les reducía a prisión y se les condenaba a muerte, además sus

¹ LOPEZ AUSTIN, Alfredo. La Constitución real de México Tenochtitlán, U.N.A.M., México, 1961, pp. 127-128.

bienes se aplicaban al rey y su mujer e hijos eran echados de su casa.

Un mecanismo de control preventivo sobre los restantes funcionarios de la administración, y en especial sobre los jueces, lo constituía la selección cuidadosa de quienes debían impartir justicia, los aztecas siempre cuidaron que sus representantes fuesen hombres preparados para el desempeño de sus cargos, en especial los de gobernantes de pueblos anexados, los de jueces y los de funcionarios que atendían las necesidades administrativas de los calpulli, la remuneración hecha a los jueces por parte del rey, consistía en cierta cantidad de efectos y comestibles, así como el derecho a ciertas tierras afectas al oficio que desempeñaban, donde sembraban y recogían los mantenimientos necesarios para sustentar una familia, conformando de ésta manera un medio preventivo de corrupción en estos funcionarios.

Otra medida preventiva en orden a evitar la corrupción de los jueces, era la continua permanencia en los tribunales, desde comentar el día hasta la tarde, aunada a otras como el establecimiento de penas capitales contra los prevaricadores de la justicia, la puntualidad de su ejecución y la vigilancia del soberano, ejercida a través de juntas periódicas con estos

Citado por Alfredo Chavero, en México a través de los siglos, tomo I, Libro Cuarto, capítulo XI, editorial Cumbre, México, 1958, p. 633.

funcionarios, en las que debían dar cuenta de los litigios pendientes.

Con referencia al control represivo de las conductas ilícitas de los funcionarios, su implementación se llevó a cabo con penas rigurosas, acordes a la gravedad que revestía la responsabilidad oficial en los reinos de México y Texcoco. Dichas penas iban desde la simple amonestación al juez prevaricador por parte de sus compañeros, cuando el caso no era grave, hasta la muerte misma, si la falta era importante, existiendo además, la destitución del cargo, la inhabilitación para ocupar uno en lo futuro, el trasquilamiento y el derrumbamiento de su casa, cuando el funcionario tenía el vicio de embriaguez.

El trasquilamiento, la destitución o la muerte se imponían igualmente, dependiendo de la gravedad del caso, para castigar el ejercicio de la función jurisdiccional fuera de los recintos destinados ex profeso para ello, no así la relación falsa que se daba al tiatoani respecto del estado de un asunto y la sentencia injusta, que eran sancionadas con la pena capital; la demora injustificada en la impartición de justicia, los cohechos y la falta de imparcialidad de los jueces eran punibles con la pena de muerte.

Como hemos podido apreciar, los mecanismos de control represivo en la época en comento mismos que hemos consignado

originaron un florecimiento de la justicia en los reinos de México y Texcoco lo cual admiró a los españoles conquistadores, llegando al grado de que los jurisconsultos y cronistas peninsulares no vacilaron en poner a los tribunales del pueblo azteca como modelo a los jueces hispánicos.

2. Epoca Colonial

Las fabulosas y las lejanas indias (incluida la Nueva España) tuvieron un papel importante en la política internacional desarrollada por la monarquía española en el siglo XVI, política que estuvo orientada primordialmente a la defensa de la fé católica. Es de hacerse notar, que las riquezas de los territorios conquistados constituyeron el principal soporte financiero de las grandes empresas europeas y africanas de los reyes españoles, de tal modo que fue preocupación de éstos y de los oficiales reales de la hacienda de allegarse recursos para tales empresas.

Si bien es cierto que la Real Hacienda fue preocupación primordial de la Corona y , por lo tanto, se establecieron medios de control rigurosos para regular la actuación de los oficiales reales, también lo es que los demás funcionarios de la Administración estuvieron sujetos a diversos mecanismos de control.

Es absolutamente comprobado históricamente, que el descubrimiento, conquista y colonización de América fue una obra

eminentemente popular, es decir, que los gastos de las expediciones corrían normalmente a cargo del individuo que las organizaba, los cuales podrían ser al propio tiempo caudillo militar de la misma, o simplemente su empresario o financiador, únicamente en contadas ocasiones a cargo del Estado. De ahí se desprendía la necesidad de recompensar con largueza a los particulares que financiaban este tipo de empresas, concediéndoles privilegios extraordinarios de carácter marcadamente señorial a través de las capitulaciones o contratos otorgados entre la Corona o sus representantes y el jefe de la expedición proyectada.

El Estado español como es conocido quiso resaltar su presencia en los territorios conquistados, reivindicando para sí el cuadro completo de sus regalías, surgió una lucha entre sus intereses y los de los colonizadores de la que salió airosa la Corona, debido a que contaba con el respaldo de una doctrina jurídica, de una organización jerárquica y de una burocracia estatal eficiente.

Sin embargo, el apoyo necesarios a esa burocracia, a fin de asegurar su administración y gobierno, requería, por otra parte, de un control en su actuación para prevenir o para corregir los abusos de poder que podían cometerse al amparo de las grandes distancias y de la dificultad en las comunicaciones. Las medidas tendientes a ejercer este control fueron:

Las instrucciones. Si de un lado se otorgaron a virreyes, presidentes y gobernadores amplísimas atribuciones las mismas les fueron limitadas, sin embargo, por medio de instrucciones muy minuciosas a los que habían de ceñirse estrictamente en el desempeño de sus cargos.

El equilibrio de poderes entre virreyes y Audiencia. **NO** obstante la superioridad jerárquica de los primeros, las audiencias criticaban frecuentemente las disposiciones administrativas que emanaban del Virrey, por estar facultadas para protestar formalmente ante él en contra de dichas disposiciones, aunque sin demostración ni publicidad. Aún más si el Virrey insistía en su actitud, la Audiencia podía apelar ante la Corona.

El hecho de que la Audiencia -e inclusive los oidores en lo individual- pudieran mantener correspondencia con la Corona, sin necesidad de autorización por parte de Virrey o del presidente de la Audiencia, incrementaba aún más la eficacia de este control sobre la actividad administrativa virreinal.

La figura jurídica de la Real Confirmación. Encomiendas de indios, ventas y composiciones de tierras baldías o realengas, remates y renunciaciones de los Oficios Públicos Cabildos municipales y otros organismos administrativos; raro era el acto jurídico de alguna significación que no necesitase de la confirmación del rey para obtener plena validez, de ahí que la

obligación de cumplir este requisito fuese también un medio de controlar la actuación de los funcionarios en Indias.

El deber de las autoridades coloniales de informar a la Corona. Se tenía que informar, sobre los distintos ramos de la Real Hacienda, sobre actos de gobierno y administración, sobre el ejercicio por delegación del Regio Patronato Indiano, sobre asuntos de justicia, sobre comercio y navegación, sobre problemas relacionados con las misiones, las reducciones de indios y los negros, esta obligación de informar, era previa a todo acto resolutivo, y sólo podía emitirse una providencia sin este requisito cuando la realidad política así lo exigiese, caso en el cual debía darse cuenta a la Corona, a posteriori, de la decisión adoptada.

Visitas. Las Visitas eran inspecciones ordenadas por las autoridades superiores para verificar la actuación de todo un virreinato o capitania general, o bien la gestión de un funcionario determinado.

En el primer caso, se trataba de una visita general y, en el segundo, de una visita específica o particular, además se nombraron visitadores especiales para la organización de un nuevo virreinato y para la implantación de un nuevo sistema de gobierno y de administración, como ocurrió con el visitador José de Gálvez,

al declararse el establecimiento en la Nueva España del Régimen de intendencias.

Lo competencia del visitador estaba determinada por la comisión que recibía, encontrándose obligado a limitarse a ella, a menos que posteriormente le fuera ampliada a otros organismos y personas. La jurisdicción de un visitador general abarcaba a todas las autoridades, altas y bajas, del territorio visitado, incluidos los virreyes, pero sólo en los actos realizados como presidente de la Audiencia Virreinal.

"La competencia del visitador era protegida frente la posible actuación del Virrey y de otros tribunales, especialmente de la Audiencia del Territorio, que en ocasiones pretendía intervenir. A este efecto, se le entregaba al visitador una Real Cédula, en la que se prohibía a la Audiencia que interviniera en la gestión de aquél, así fuera para alegar exceso de comisión por parte del visitador".¹

Por último, una cuestión de competencia que se planteó en diferentes ocasiones fue la de si los eclesiásticos gozaban de exención frente al visitador, misma que fue resuelta en el sentido

¹ LANZ Cárdenas, José Trinidad. La Contraloría y el Control Interno en México. Secretaría de la Contraloría General de la Federación; Fondo de Cultura Económica, México. p. 57.

de que los eclesiásticos a cargo de plazas y oficios ejercían jurisdicción no gozaban del fuero eclesiástico.

Como pudimos analizar en este punto, que ante las dificultades que presentaba el gobernar desde la península vastos territorios, tomando en cuenta sobre todos los medios de comunicación tan irregulares, era necesario que la Corona contara con instrumentos efectivos de control de sus funcionarios, que impidieran los abusos de poder y la impunidad de quienes no tuvieran conciencia de su deber. Además de los medios de control generales que se implementaron, tanto las Visitas y Juicios de Residencia, constituyeron los mecanismos de control más eficientes de que se valió el monarca para evitar o corregir las conductas indebidas del personal de su administración.

3. México Independiente

De igual manera que el juicio de residencia ha sido objeto de estudio, en cuanto a que el conocimiento de su esencia, caracteres, finalidad y procedimiento permitieron reconocerlo como un medio de hacer efectiva la responsabilidad de los funcionarios indianos, en la misma medida de considerarse necesario esbozar sobre el sistema de responsabilidad de los funcionarios públicos como fue contemplado en los diversos ordenamientos fundamentales y secundarios expedidos en el periodo 1814-1917, para así obtener una visión de conjunto del control en sus diversas facetas.

La Constitución de Apatzingán. Sancionado en Apatzingán el 22 de octubre de 1814, el decreto constitucional para la libertad de la América Mexicana. '.

Esta legislación consagró la responsabilidad de los funcionarios públicos y el juicio de residencia como medio para hacerla efectiva, señalando que la garantía social no podía existir sin aquella y sin limitación de los poderes por la ley, (Art. 27).

Inviolables por sus opiniones, de tal modo que en ningún tiempo ni caso podía hacerles cargo de ellas, los diputados debían sujetarse al juicio de residencia por la parte que les tocaba en la administración pública pudiendo ser acusados por los delitos de herejía, apostasía y por los de Estado, señaladamente por los de infidencia, concusión y dilapidación de los caudales públicos (Art. 59).

Los titulares de los ministerios también eran responsables de los decretos, órdenes y demás que autorizaran contra la Constitución o contra las leyes mandadas observar y que en el futuro se promulgaran, estando obligados dichos secretarios a sujetarse al juicio de residencia que fuera promovido ante el Supremo Tribunal de Justicia, (145 y 149).

TENA Ramírez, Fernando, Leyes fundamentales de México, 1800-1976. Séptima Edición, Ed. Porrúa, México 1976, p. 32.

Debían sujetarse, asimismo, al juicio de residencia los individuos del Supremo Gobierno, los miembros del propio Supremo Tribunal de Justicia, y, en general, todo empleado público, (arts. 196 y 124).

Para conocer las causas para cuya formación debía preceder la declaración del Supremo Congreso y de otras; y en general de las causas de residencia de todo empleado público, se instituyó el Supremo Tribunal de Justicia, y para las de los individuos del Congreso, del Supremo Gobierno y del Supremo Tribunal de Justicia, se creó el Tribunal de Residencia, que conocía privativamente de ellas, así como de las causas promovidas contra los miembros de las supremas corporaciones por los delitos indicados en el artículo 59 de la misma Constitución.

Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano. De conformidad con este documento, la persona del Emperador era sagrada e inviolable, es decir, exenta de responsabilidad; de los actos de su gobierno sólo eran responsables sus ministros, que necesaria y respectivamente debían autorizarlos para su validez. (Art. 29).

Los vocales de la Junta Nacional Instituyente, en quienes se residía el Poder Legislativo, eran inviolables por las opiniones políticas manifestadas en el ejercicio de sus funciones, no pudiendo ser perseguidos por ellas en ningún tiempo, ni ante

autoridad alguna. Sin embargo, podían ser juzgados por las causas civiles o criminales que en contra de ellos se intentaren durante su comisión, tocando conocer de las mismas al Supremo Tribunal de Justicia. (Arts. 27, 28 y 79, apartado quinto).

Los Secretarios del estado y del Despacho eran responsables, de los actos del Emperador que autorizaran, así como de las causas criminales incoados en su contra, de las cuales también conocía el citado Tribunal, (Arts. 29 y 79, Apartados segundo y cuarto).

Las causas de suspensión y separación de los consejeros de estado y de los magistrados de las Audiencias, al igual que las causas criminales de dichos funcionarios, se encontraban sujetas a la jurisdicción del Supremo Tribunal de Justicia, una vez que el jefe político más inmediato hubiese instruido el proceso, tratándose de las causas apuntadas en último término, (art. 79, apartados tercero y cuarto).

Finalmente, el Tribunal conocía de la residencia de todo funcionario público que se encontrara sujeto a ella por disposición de las leyes, Art. 79, (apartado sexto).

Plan de la Constitución Política de la Nación Mexicana, Fechado el 16 de mayo de 1823, el cual se integraba por ocho bases constitucionales. '

En la tercera de ellas se estableció, la inviolabilidad de los diputados por sus opiniones. Se dispuso que correspondía al cuerpo legislativo, o Congreso Nacional, declarar si había lugar a la formación de causa en contra de los individuos del cuerpo ejecutivo, de los secretarios de Estado y de los magistrados del Tribunal Supremo de Justicia así como también crear un Tribunal compuesto por los miembros de dicho órgano legislativo, a fin de juzgar a los diputados de los congresos provinciales en los casos que determinara una ley que sería expedida del efecto.

Por último en la séptima de las bases en comento se estableció el Tribunal Supremo de Justicia, el cual se integraba por siete magistrados, a los cuales se les encomendó vigilar la pronta administración de justicia y juzgar a los jueces y magistrados que demoraran el despacho de las causas, no las substanciaron conforme al derecho o las sentenciaran contra ley expresa.

La Constitución de 1824. En dicha Constitución se encontraban sujetos a juicio de responsabilidad, el presidente y vicepresidente de la Federación, aquel por delitos de traición

' TENA Ramírez, Fernando. Op. Cit., pp. 147-152.

contra la independencia nacional o la forma establecida de gobierno y por cohecho o soborno, asimismo como por actos encaminados a impedir la realización de las elecciones de presidente, senadores y diputados; el vicepresidente podía ser acusado por cualesquiera delitos en que hubiese incurrido durante el tiempo de su encargo, de las acusaciones en contra de este conocía en calidad de Gran Jurado, la Cámara de Representantes, mientras que cualesquiera de las cámaras podía conocer sobre las acusaciones hechas contra el presidente; cabe hacer mención que el presidente sólo podía ser acusado durante el tiempo de magistratura o un año después, ante cualquiera de las cámaras, (Arts. 38, fracciones I y II, 39, 107, 108 y 109).

Los Secretarios del Despacho, eran responsables por delitos cometidos durante el tiempo de sus empleos y de los actos del presidente que autorizaran con sus firmas contra la Constitución, leyes generales y constituciones particulares de los estados, de la misma manera estaban sujetos de responsabilidad los individuos de la Corte Suprema de Justicia.

Los gobernadores de los Estados eran responsables por infracciones de la Constitución Federal, Leyes de la Unión u órdenes del presidente de la Federación (art. 38 fracción IV).

Los diputados y senadores, podían ser sujetos de causas criminales, con la salvedad de que la acusación debía realizarse

ante la Cámara de Senadores, tratándose de los primeros, y ante la de Diputados, si se trataba de los segundos, constituyéndose cada Cámara en Gran Jurado para declarar si había o no lugar a la formación de causa.

Por último eran sujetos de responsabilidad todos los demás empleados públicos, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 137, facultad sexta del inciso V, y 163, al señalar, respectivamente, que la Corte Suprema de Justicia conocerá "de las infracciones de la Constitución y leyes generales, según se prevenga por la ley", y "que todo funcionario público, sin excepción de clase alguna, antes de tomar posesión de su destino, deberá prestar juramento de guardar esta Constitución y la acta constitutiva".

Resta señalar que el tribunal competente para conocer de las responsabilidades, una vez formulada la declaración de procedencia de la causa por la cámara correspondiente, era la Corte Suprema de Justicia, con excepción del caso de los miembros de este órgano, que eran juzgados por un tribunal especial integrado por veinticuatro individuos, cuyas características y forma de elección se contemplaban en la propia Constitución.

Leyes Constitucionales de 1836, también conocida como la "Constitución de las Siete Leyes, ya que se encontraban divididas en siete estatutos, en esta se consignó la responsabilidad por la

comisión de delitos comunes del Presidente de la República, de los diputados y senadores, ministros de la Corte Suprema de Justicia y la marcial, secretarios del despacho, consejeros y gobernadores, quienes sólo podían ser acusados ante la Cámara de Diputados o ante el Senado, si el acusado era diputado, y en plazos fijados por la propia Constitución. "

Finalmente, cabe destacar que la Constitución en comento concedía acción popular contra los magistrados y jueces que cometieran prevaricación, por cohecho, soborno o baratería, considerando responsable a todo funcionario público por infracciones a las leyes constitucionales que no impidiera o que cometiera.

Proyecto de Reforma a las Leyes Constitucionales de 1836. Este proyecto con respecto a la responsabilidad de los funcionarios públicos, señalaba que el presidente de la república no podía ser procesado criminalmente, durante su período presidencial y un año después. En relación a diputados y senadores, eran inviolables por las opiniones manifestadas en el ejercicio de sus encargos, y que en ningún momento y por ninguna autoridad podían ser reconvenidos ni molestados por ellas.

" Artículo 47 de la Tercera Ley Constitucional.

Por lo que respecta a los secretarios de despacho, consejeros, ministros de la Corte Suprema de Justicia y de la marcial, contadores mayores de hacienda y gobernadores de los departamentos, se previno que para ser juzgados por la comisión de delitos comunes era necesario que cualquiera de las cámaras, erigida en gran jurado, declarara si había o no lugar a la formación de causa.

Los ministros, eran responsables del cumplimiento de las leyes y decretos de su ministerio, además de los actos que autorizaran con su firma, el sistema de responsabilidad consignó la obligación de todo funcionario público <al tomar posesión de su encargo> de jurar guardar y hacer guardar la Constitución y las leyes, con la siguiente responsabilidad por las infracciones que en lo sucesivo cometiera o no impidiera, hay la otra en consagrar la sujeción de todo funcionario público al juicio de residencia, en los casos y del modo que prescribían las leyes.

Primer Proyecto de Constitución Política de la República Mexicana, signada el 28 de septiembre de 1841, en éste, en relación con el Presidente de la República, se consignaron prerrogativas en materia de responsabilidad por delitos comunes y oficiales, respecto a los diputados y senadores, se estableció su inviolabilidad por las opiniones y votos vertidos en el desempeño de sus encargos, también se dispuso que no podían ser juzgados

civil ni criminalmente por ninguna especie de delitos, desde el día de su elección hasta dos meses después de terminado su encargo.

Segundo Proyecto de Constitución Política de 1842, en materia de responsabilidades de los funcionarios públicos en el artículo 81 se refería a las prerrogativas del Presidente de la República, no se incluía la de declaración previa del Gran Jurado, dicha declaración de la Cámara de Senadores se requería igualmente en los casos de delitos oficiales de los Secretarios de Despacho y de los gobernadores de los departamentos, mientras que la de la Cámara de Diputados era exigida en las causas por delitos comunes y oficiales de los Secretarios del Despacho, ministros de la Suprema Corte de Justicia y de la Marcial y contadores mayores de Hacienda; y en las de delitos oficiales de los ministros y enviados diplomáticos, gobernadores de los departamentos por infracción de la Constitución o ley generales y ministros del tribunal encargados de juzgar a los miembros de la Corte de Justicia.

La inviolabilidad de los diputados y senadores se consagró asimismo, por las opiniones y votos que emitieran y publicaran en el desempeño de su encargo; la acción popular contra los funcionarios públicos prevaricadores por cohecho, soborno o barateria, e infractores de la Constitución y, por último, la responsabilidad de todo funcionario público sobre sus faltas a la propia Constitución con la consiguiente sujeción a la residencia y visita en los casos y términos que dispusieran las leyes.

Bases Orgánicas de la República Mexicana, se ocuparon también de la responsabilidad de los funcionarios públicos, el presidente de la república sólo podía ser acusado y procesado criminalmente durante su periodo presidencial y un año después, por delitos de traición contra la independencia nacional y forma de gobierno prevista en las propias bases, con referencia a los diputados y senadores, se mantenía la inviolabilidad por las opiniones ;y votos emitidos en el desempeño de sus funciones; no hubo cambio en lo que respecta a los secretarios de Despacho, al confirmarse que eran responsables de los actos del presidente de la República que autorizaran con sus firmas contra la Constitución y las leyes.

Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana, expedido por el presidente Ignacio Comonfort en 1856, como anticipo de la constitución que había ofrecido. las disposiciones relativas a responsabilidad de los funcionarios públicos se contenían en los numerales 85, 92, 98, fracción IV, incisos I, II y III, y 123. El artículo 98 señaló como atribuciones de la Suprema Corte, entre otras, las de conocer de las causas que se instruyeran contra el Presidente de la República, gobernadores de los Estados y secretarios del Despacho, en los supuestos previstos por los artículos 83, 92 y 123, respectivamente. Los gobernadores de los Estados y del Distrito, y los jefes políticos de los Territorios, debían ser juzgados por sus delitos oficiales y comunes, como lo

disponía el último de los artículos en comento por la Suprema Corte de Justicia, previa autorización del Gobierno Supremo.

a. Constitución de 1857

Por lo que respecta a las constituciones de 57 y 17, en lo referente a los privilegios, inmunidades y fueros, cabe hacer mención que la constitución de 1857, no existía ninguna disposición, en el sentido de imponer al Congreso la obligación de expedir una ley a efecto de tipificar los delitos que se han denominado Delitos Oficiales, cometidos por los funcionarios públicos.

La Constitución de 1857, en forma más clara que la Constitución de 17 señalaba, en primer término, que los altos funcionarios de la Federación eran responsables de los delitos comunes que cometieran durante el desempeño de su cargo, por lo que, desaforados, quedaban a disposición de los jueces competentes para que fueran sujetos de proceso, ya que no existía en sus entonces el artículo 21 de la Constitución de 17, que da al Ministerio Público la facultad de ejercer la acción penal.

En el título IV, denominado de la Responsabilidad de los Funcionarios Públicos, se estableció la relativa a los Diputados del Congreso de la Unión, los sujetos de la Suprema Corte de Justicia y los Secretarios del Despacho por los delitos comunes que

cometieran durante el tiempo de su encargo, y las faltas u omisiones en que incurrieran en el ejercicio de ese mismo encargo (delitos oficiales).

"Eran igualmente responsables los Gobernadores de los Estados y el Presidente de la República, los primeros por violaciones a la Constitución y leyes federales, y el último exclusivamente por delitos de traición a la patria, violación expresa de la Constitución, ataques a la libertad electoral y delitos graves del orden común". "

Con respecto a la connotación de "delitos comunes", la doctrina coincide en señalar que los delitos comunes se deben entender en contraposición de los delitos oficiales y no de los del orden federal, ya que éste fue el sentido que se dio a dicho término en las leyes constitucionales de 1836, y su proyecto de reformas.

Tratándose de delitos comunes de los funcionarios enunciados, tocaba al congreso, según lo dispuesto en el artículo 104, erigirse en Gran Jurado y declarar (a mayoría absoluta de votos) si había o no lugar a proceder contra el acusado, el cual si resultara afirmativa la declaración, quedaba separado de su encargo y sujeto a la acción de los tribunales comunes.

" TENA Ramírez, Fernando. op. cit., p. 606.

De los delitos oficiales, correspondía conocer al Congreso como Jurado de Acusación, a fin de declarar si el acusado era o no culpable, y a la Suprema Corte de Justicia como jurado de sentencia; el artículo 103 fue reformado el 13 de Noviembre de 1874 incluía a los individuos de la Cámara de Senadores en la lista de los funcionarios públicos que eran considerados como responsables, y respecto de los cuales debían seguirse los procedimientos previstos en la propia Constitución para poderles hacer efectiva la responsabilidad a que se hicieran acreedores. Se le adicionó un párrafo en el cual se establecía que los altos funcionarios de la Federación no gozaban de fuero constitucional por delitos oficiales, faltas u omisiones en que incurrieran en el desempeño de algún empleo, cargo o comisión pública que hubiesen aceptado durante el periodo en que conforme a la ley tuvieran derecho a disfrutar de aquel fuero, previniéndose, asimismo, que esta disposición era aplicable respecto de los delitos comunes que cometieran durante el desempeño de dicho empleo, cargo o comisión.

13 de Junio de 1995.

En general, la Constitución de 1857 contempló dos instituciones:

- 1) El antejuicio, que se contraía a los delitos comunes cometidos por los altos funcionarios y por virtud de la cual no se podía proceder en contra de estos últimos, si la Cámara de

Diputados no había formulado previamente una declaración en el sentido de actuar en su contra.

2) El juicio político, que tenía en los casos en que dichos funcionarios incurrieran en la comisión de delitos oficiales, y respecto de los cuales sólo eran responsables durante el periodo en que ejercieran su encargo y un año después, según se prescribía en el artículo 107.

Cabe agregar, por último que en esta ley fundamental no se contempló la obligación a cargo del congreso de expedir una ley que tipificara los delitos llamados oficiales, y que no fue sino la ley de 1870, reglamentaria al respecto, en donde se enumeraron esos delitos por primera vez.

La Constitución de 57, no tuvo plena vigencia; discutida y promulgada en una época de graves desavenencias políticas y cruentas contiendas entre los partidos Liberal y Conservador, no contó ni siquiera con la simpatía de las más altas autoridades del país.

b. Constitución de 1917

La Constitución de 17 repitió, en parte las ideas expresadas en la Constitución del 57, pero se apartó de otras; mejoró su redacción, trayendo mayores complicaciones, a las que se

sumó la ley del 39, por cuanto no entendió las reformas operadas en la Constitución del 17 copiando en forma equivocada la ley de 1896, estableció una distinción que no se encuentra en la constitución, entre delitos oficiales de los altos funcionarios de la Federación, y los delitos oficiales de los demás funcionarios y empleados de la federación, el Departamento del Distrito Federal y Territorios Federales, y de hecho estableció la ley que reglamentó las disposiciones constitucionales, una inmunidad no prevista por la Constitución, ni por ninguna ley de las legislaciones comparadas.

Por lo que se refiere a los delitos oficiales son juzgados no por los tribunales del orden común, porque evidentemente salen fuera de la naturaleza de los hechos sometidos al conocimiento de estas autoridades, y se ha establecido que los juzgue el Senado mediante el siguiente procedimiento:

"La Cámara de Diputados hace la acusación a la de Senadores: dicta la sentencia, previos los trámites ordinarios de todo proceso, como son oír al acusado y practicar todas las diligencias necesarias para comprobar su responsabilidad.

Finalmente, en la exposición se hizo hincapie en la necesidad de que los delitos cometidos por los funcionarios y empleados públicos, cualquiera que sea la pena en que incurran, sean juzgados por el jurado popular.

El artículo 108 de la Constitución del 17, siguió el modelo del artículo 103 de la Constitución del 57, con pequeñas modificaciones; en efecto, se aceptó la responsabilidad de los altos funcionarios de la Federación por los llamados delitos comunes, que cometen durante el desempeño de su función y por los delitos, faltas y omisiones en que incurran en el ejercicio de ese mismo cargo.

Entre los altos funcionarios de la Federación se agregó al Procurador General de la República, así como a los diputados a las legislaturas locales, responsables "por violaciones a la Constitución y leyes Federales y por lo que toca al Presidente de la República, se limitó su responsabilidad a la comisión de delitos por traición a la patria y graves del orden común.

De las discusiones de los Constituyentes tanto del 57 como del 17, de los dictámenes o exposiciones de motivos y del texto de la ley, es necesario recalcar sobre las reglas comunes que comprenden a todos los altos funcionarios a que se refieren los preceptos constitucionales, pero con diferencias fundamentales que nos obligan a distinguir y señalar el trato diferente a seguir, según se refiera a un diputado o senador, a un ministro de la corte, a un Secretario de Estado o procurador a los gobernadores y diputados de las legislaturas locales, o al Presidente de la República.

CAPITULO II

NATURALEZA JURIDICA DE LA RESPONSABILIDAD

ADMINISTRATIVA.

- A. CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.
 - 1. Título Cuarto
- B. ORGANOS Y DISPOSICIONES QUE REGULAN LA RESPONSABILIDAD OFICIAL EN EL DISTRITO FEDERAL.
 - 1. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal
 - a. Artículo 32 bis
 - b. Artículo 44
 - 2. Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.
 - a. Título III
 - 3. Ley Orgánica del Distrito Federal.
 - a. Artículos 30. y 50.
 - 4. Reglamento Interior del Distrito Federal
 - a. Artículo 90. fracción XV
 - 5. Diario Oficial de la Federación, 10. Octubre de 1985.
 - a. Acuerdo delegatorio de facultades.

CAPITULO II

NATURALEZA JURIDICA DE LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA

Por lo que se refiere a este capítulo trataremos de hacer un análisis de los ordenamientos legales que regulan la responsabilidad, especialmente y con respecto al tópico nos ocupó en el Distrito Federal, prefiriendo por supuesto de nuestra Carta Magna, ya que la Constitución de 1917 estableció en el Título Cuarto, la responsabilidad de los funcionarios públicos, Senadores y Diputados al Congreso de la Unión y Magistrados de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

El primero de desarrollo económico que tuvo el país en las últimas décadas, representó en un crecimiento considerable de la función estatal, con actividades tendientes a nombrar su nivel productivo y los índices de bienestar de la población. Lo anterior formó un cambio importante en el tamaño, así como en el funcionamiento del puesto gubernamental, volviéndose anacrónicos e insuficientes los sistemas de control que existían desvinculados entre sí.

Las atribuciones para las distintas dependencias implicaban adaptar diversos sistemas sin un criterio uniforme. Era necesario dar mayor efectividad a las medidas de control, evitando

tanto la disposición de funciones, como de políticos a seguir para optimizar los servicios públicos, dentro del hueco de la renovación Moral de la Sociedad pero procedemos a analizar cada una de las legislaciones legisladoras y los servidores públicos.

A. CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

1. TITULO CUARTO

En este título se establecieron las bases unidas para eliminar de la actuación de los servidores públicos, la arbitrariedad, la incongruencia, la confusión, la inequidad y la ineficiencia sin lesionar los valores superiores del servicio. Al reformarse los artículos en este título, se consigna el principio igualitario en las obligaciones y en las responsabilidades a que están sujetos dichos servidores públicos.

El primer documento constitucional mexicano, como ya lo mencionamos en el primer capítulo el de Apatzingán, consecuente con su ideal democrático, estableció la responsabilidad de los funcionarios y la manera de hacerla efectiva. Este principio, fundamental en un Estado de derecho fue recogido por la Constitución de 1824 y por la de 1857.

La constitución de 1917 acogió en las siete artículos que integran el Título cuarto dos principios fundamentales: el igualdad ante la ley de los habitantes de la república y el de la

responsabilidad de todos los servidores públicos, así como el procedimiento para juzgarlos y la penalidad respectiva, mediante la publicación de las reformas en el Diario Oficial de la Federación el 28 Diciembre de 1982 se modificaron las disposiciones de este título y su nombre mismo pues antes se refería a los funcionarios públicos y sus responsabilidades y hoy comprende los servidores públicos, o sea quienes desempeñan un empleo, cargo o comisión en el Gobierno Federal o del Distrito Federal, en el Congreso de la Unión o en el Poder Judicial, sea Federal o del Distrito Federal. Todos deben responder por sus actos y omisiones en el desempeño de sus funciones.

El artículo 108, además de precisar el concepto de servidor público Federal, ordena que las constituciones de cada Estado de la República hagan lo propio, es decir, que legislen para señalar quienes, en el Estado de que se trate, son servidores públicos.

También señala que el Presidente de la República solo podrá ser acusado, en tanto desempeñe ese alto cargo, por traición a la Patria y delitos graves del orden común. Se trata así de proteger al jefe del Estado y la alta magistratura que desempeñó; establece que los altos funcionarios locales: Diputados, Gobernadores y Legisladores, además de quedar sometidos a los principios establecidos por la constitución de su Estado y las demás leyes aplicables respecto a las responsabilidades en que

podieran incurrir en el desempeño de su puesto, y mientras lo ejerzan, deben responder por las soluciones cometidas a la Constitución y a las leyes federales, así como por el empleo indebido de los fondos y recursos federales que suelen manejar en virtud de sus cargos.

El artículo 109, se refiere a varios temas, entre ellos establece la obligación a cargo del Congreso Federal y de los legisladores locales, cada uno dentro de su respectiva competencia, legislar sobre las responsabilidades de los servidores públicos y las sanciones a que se hagan acreedores. Es decir, deben elaborar las leyes reglamentarias del Título Cuarto de la Constitución de la República o de las disposiciones respectivas de las Constituciones locales. (Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos).

En segundo término, clasifica las responsabilidades que prevén cometer los servidores públicos en tres categorías:

1. Políticas, cuando en el ejercicio de sus funciones incurran en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los altos intereses públicos e incidan, en forma sustancial, en la buena marcha de los asuntos a su cargo.

2. Penales, cuando cometan delitos previstos en las leyes penales, en cuyo caso quedarán sometidos a sus disposiciones.

3. Administrativos, cuando en el ejercicio de su cargo procedan sin apoyo en la ley o contraviniendo sus preceptos, es decir, cuando sus actos u omisiones carezcan de legalidad, pues en nuestro régimen todo acto gubernamental tiene apoyo en una disposición legislativa; obren contra el recto cumplimiento del deber, o sea, violen la honradez a que están obligados al desempeñar el empleo, cargo o comisión; actúen sin la lealtad debida al tratado que desempeñen o lo realicen sin la eficiencia e imparcialidad que están obligados a guardar. Estos actos u omisiones no son tan graves para constituir un delito ni tan serios como para ser materia de juicio público.

Los procedimientos a que se verán sometidos quienes encaran en alguno de los tres tipos de responsabilidad serán también diversos entre sí y autónomos. Sin embargo, como es principio de derecho que nadie puede ser juzgado dos veces por el mismo acto en juicios de la misma naturaleza -principio de la cosa juzgada- cuando un servidor público es condenado o absuelto en el juicio político puede quedar sometido a proceso penal o juzgado por responsabilidad administrativa. Los resultados a que se llegue en cada uno de ellas son independientes entre sí, y ninguno prejuzga sobre los otros, pues son tres juicios de distinta naturaleza. Asimismo, y como se dice en la iniciativa: Ofrece la garantía de que no podrán imponerse dos veces a una misma conducta sanciones de la misma naturaleza por los procedimientos autónomos facultados para aplicarlas".

En tercer lugar, se refiere al enriquecimiento ilícito de los servidores públicos, es decir, a aquellos casos en que adquirieron por sí mismos o por intermedio de otros, bienes que aumenten su patrimonio, riqueza cuyo origen no puedan justificar. En tales casos, la legislación penal configurará los delitos y establecerá los servicios a las conductas ilegales y los servidores infieles quedarán sujetos a los procedimientos penales, en virtud de los males, de ser declarados culpables, se les podrán imponer penas, entre ellas al decomiso de sus propiedades.

Por último, establece que cualquier persona -bajo su exclusiva responsabilidad y aportando las pruebas necesarias -podrá demandar ante la Cámara de Diputados las conductas a su entender ilícitas de cualquier servidor público.

El artículo 110, consagra las bases del juicio político que procede contra servidores públicos por las faltas y omisiones que redondeen en perjuicio de los intereses públicos fundamentales y el buen despacho de sus funciones.

Señala qué servidores pueden ser sujetos a él. La enumeración es restrictiva, o sea, sólo podrán ser enjuiciados políticamente quienes ejerzan los cargos de senador o diputado el Congreso de la Unión, ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, secretario de despacho, Jefe de departamentos administrativos, Jefe del Departamento del Distrito Federal,

Procurador General de la República y del Distrito Federal, magistrado de circuito, juez de distrito, magistrado del Tribunal Superior de Justicia, Juez del orden común del Distrito Federal y Asamblea Legislativa del Distrito Federal, así como los directores generales del sector paraestatal: Organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria y fideicomisos públicos.

Los servidores públicos de los estados, sólo podrán ser sometidos a juicio político, en los términos que señala la Constitución de la República, cuando se les acuse de haber incurrido en violaciones graves a la Ley Suprema o a Leyes Federales, o bien, por manejo indebido de fondos o recursos federales. Sin embargo, en respecto al orden federal, los presuntos responsables serán puestos a disposición de la legislatura local correspondiente para que, conforme a las leyes aplicables, sean juzgados.

Establece las sanciones aplicables, siendo la destitución del cargo y la inhabilitación para ocupar otro en el servicio público. O sea, de hallar culpable al servidor público, además de perder el puesto se le podrá condenar a no desempeñar otro cualquiera, como castigo a su conducta.

Precisa los procedimientos. El Juicio político se iniciará en la Cámara de Diputados la que de estimar presunto

responsable al servidor, lo acusará ante la Cámara de Senadores. El Senado, constituido en Jurado de sentencia, tiene a su cargo juzgar al presunto responsable y decidir si es culpable o inocente. Tanto la decisión de la Cámara de Diputados como la sentencia emitida por el Senado serán inatacables, es decir, no podrán ser impugnadas ante autoridad alguna, ni tendrá posibilidad el acusado de promover el juicio de amparo.

El inculpado tendrá derecho a ser oído y a defenderse de las acusaciones hechas en su contra ante cada una de las Cámaras.

El artículo 111, establece los principios rectores del llamado juicio de procedencia o desafuero, señala que servidores públicos gozan de fuero constitucional, en razón del alto cargo que desempeñan. El fuero significa inmunidad y no impunidad, esto es, quienes lo poseen también están sujetos a los procedimientos y penas establecidos por las leyes, pero antes de que sean consignados ante las autoridades penales competentes y sujetos a proceso se requiere un acto previo y especial: El desafuero o juicio de procedencia, por el que se suprime la inmunidad de que gozaban hasta ese momento. Para salvaguardar al máximo su libertad de expresión, los diputados y senadores sólo son impunes por los delitos que pudieran cometer al expresar ideas y opiniones en el ejercicio de su cargo.

Quando un servidor público ocupe los puestos que enumera este artículo y sea señalado como responsable de haber cometido un delito configurado en las leyes penales, requiere que se le siga el juicio de procedencia o desafuero, para que concluido éste, si se le priva del fuero, quede a disposición del juez penal competente para su juzgado por él.

La Cámara de Diputados es la encargada de substanciar los juicios de procedencia, pero cuando en virtud de la resolución que emita no se declare el desafuero, y por lo tanto no se ponga el acusado a disposición de las autoridades penales, éste podrá de todos modos ser sometido a Juicio cuando cese en sus funciones y concluya la inmunidad constitucional de que gozaba, pues la Cámara no actúa como Jurado penal y su opinión no prevenga sobre el fondo del asunto. Por otra parte mientras desempeña el cargo queda interrumpida la prescripción.

La declaración de procedencia de la Cámara de Diputados y la resolución de la de Senadores, no pueden ser impugnadas, pues una vez emitidas son definitivas y, en su contra, no procede ni siquiera el Juicio de amparo.

El efecto que produce la declaración de procedencia -o desafuero- es que el inculpado queda separado de su cargo y a disposición de las autoridades para ser juzgado, de acuerdo con la legislación penal aplicable. Si concluido el proceso, la sentencia

LIBRERÍA DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS

lo declara inocente, debe ser rehabilitado y podrá volver a desempeñar el puesto público que ocupaba. Pero si se hallare culpable, no gozará de la gracia del indulto.

Cualquier servidor público, independientemente de cual sea su cargo sin que requiera juicio procedencia, podrá ser denunciado en juicios del orden civil. Es decir, el fuero constitucional funciona como salvaguarda y otorga inmunidad a quien goza sólo ante la posibilidad de un juicio penal, pero no ante cualquier otro tipo de controversias.

Finalmente, los dos últimos párrafos de este artículo establecen criterios judiciales sobre la sanción penal y la cuantía de la económica que se pueden imponer a los reos. Los elementos que el juez debe en cuenta, en el caso de delitos patrimoniales, son: Si hubo beneficio económico para el servidor infiel, si con su conducta causó daños o perjuicios a otros y cuál fue el monto de unos y otros.

Por lo que respecta al numeral 112, señala que el fuero protege sólo el servidor público mientras desempeñe algunos de los puestos enumerados en el artículo 111. Por eso, si comete un delito cuando estuviere por algún motivo separado de su cargo, no requeriría juicio de procedencia ante la Cámara de Diputados y podrá ser juzgado sin más trámites por las autoridades penales competentes.

El artículo 113, establece sujetos, causa, procedimiento y sanciones respecto de la responsabilidad administrativa, asimismo enuncia los valores sobre los cuales debe desempeñarse el servicio público, mismos que servirán de base para la expedición de la ley que determine las responsabilidades administrativas. En la ley reglamentaria de este artículo se establecen como sanciones, por responsabilidad administrativa, los siguientes: Apercibimientos, privado o público; suspensión; destitución del puesto; sanción económica; inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público.

Por último el artículo 114, marca los plazos de prescripción, es decir, técnico del tiempo en que se pueda hacer valer la acción legal para exigir responsabilidades a servidores públicos. En el caso de responsabilidades sujetas a juicio político, la prescripción serán señalados en la ley reglamentaria, la cual determina que prescribirán en un año si el beneficio obtenido o el daño causado por el infractor no excede de diez veces el salario o si la responsabilidad no fuese estimable en dinero. En los demás casos prescribirán en tres años.

Como pudimos apreciar, este capítulo analizado de nuestra Constitución, se pretende ser la base constitucional para perfeccionar y conjuntar los controles programáticos, presupuestales, contables y de auditorías sobre la gestión pública.

**B. ORGANOS Y DISPOSICIONES QUE REGULAN LA RESPONSABILIDAD OFICIAL
EN EL DISTRITO FEDERAL**

En primer lugar podemos observar, que el Departamento tiene un territorio que determina su ámbito de jurisdicción. El Constituyente de 1824 señaló para la residencia de los poderes federales la ciudad de México en un círculo cuyo centro sería la plaza mayor de la ciudad y su radio de dos leguas. "El propósito de señalar un lugar exclusivo para el Distrito Federal fue evitar los conflictos que surgen por la coexistencia en una misma Circunscripción territorial de autoridades federales y autoridades de los Estados. Los límites del territorio exclusivo eran sencillamente ensanchados por los decretos de 15 y 17 de Diciembre de 1898 y el artículo 44 de la Constitución de 1917 estableció que "el Distrito Federal se compondrá del territorio que actualmente tiene y en el caso de que los poderes federales se trasladen a otro lugar se erigirá en estado del Valle de México, con los límites y extensión que le asigne el Congreso General".¹¹

El Distrito Federal ha sido administrado en diversas formas sucesivas. Lo que existió hasta el año de 1928 consistió, según la constitución de 1917, en encargar la atención de los intereses locales a un gobernador dependiente directo del Presidente de la República y a una organización municipal de

¹¹ Cfr FRAGA, Manuel, Derecho Administrativo; Vigésimonovena Edición, Editorial Porrúa, México, 1990, p. 190.

elección popular, pero en relación a las imposibilidades de los servidores públicos como condiciones, esto se desprende de la Ley Orgánica de la Administración pública, procedemos de esta manera a actualizarla.

1. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal

Por lo que se refiere a este punto señalamos que el antecedente de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, pasando por sus reformas como su antecedente mismo, de esta manera tenemos que con fecha veintinueve de diciembre de mil novecientos setenta y seis en el Diario Oficial de la Federación se publicó la Ley Orgánica de la Administración pública federal, la cual otorgó la ley de Secretarías y Departamento de Estado de fecha veintitres de Diciembre de mil novecientos cincuenta y ocho, esta última ley fue el primer antecedente de la ley orgánica en comento, aquella ley creó la Secretaría de la Presidencia, la de Patrimonio Nacional sustituyó ampliando sus funciones a la de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa; dividió en dos la Secretaría de Comunicaciones y Obras Pública, formando la de Comunicaciones y Transportes y la de Obras Públicas, dio a la Secretaría de Economía su antigua denominación de Secretaría de Industria y Comercio, creó un nuevo departamento, el de Turismo cumplió las competencias de Departamento Agrario al convertirlo en Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización y operó importantes cambios en la competencia y estos dos últimos departamentos se

transformaron en Secretarías, la de Reforma Agraria y de Turismo, se puede desprender que esta ley todavía no existía un órgano determinado para el control administrativo.

De la ley en comentario, se publica con posterioridad en fecha veintinueve de Diciembre de mil novecientos setenta y seis, en el Diario Oficial de la Federación, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, mismo que fue reformada y adicionada el 20 de Diciembre de 1982, se trata de adecuar la administración pública a las necesidades y problemas que plantea la actual situación del país y el mundo precisando las facultades de las diversas entidades administrativas, evitando duplicación de funciones, dichas entidades para definir responsabilidades, además institucionalizar la programación de las acciones de la Administración Pública, en esta reforma de 1982, se creó la Secretaría de la Contraloría General de la Federación.

Por último y en relación al tópico que nos ocupa, mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación en fecha 28 de Diciembre de 1994, se reformaron, adicionaron y derogaron diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, mismo en la cual se reformó el artículo 32 bis, mismo artículo que regulaba lo concerniente a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, pasando ahora al artículo 37 del mismo ordenamiento a fundamentar ésta,

cambiando de nombre al de Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.

a. Artículo 37

La Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo tiene como objeto esencial, según se desprende del artículo 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y de las múltiples facultades que le asignan en la Ley Federal de Responsabilidades de los Senadores Públicos, no específicamente intervenir en la formación de la cuenta pública, cuya función sigue correspondiendo a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, sino como se destaca en la exposición de motivos, ser un instrumento de la renovación moral de la sociedad mexicana, que tenga a su cargo normar y vigilar el funcionamiento y operación de las diversas unidades de control con que cuenta la Administración Pública y centralizada paraestatal, y sancionar y en su caso denunciar las irregularidades en que incurran los servidores públicos ante el Ministerio Público; incluyendo por supuesto, las del Distrito Federal, establecer la legislación que asegure el funcionamiento de los sistemas de control, que sobre bases uniformes se cubren con una perspectiva completa de legalidad, exactitud y oportunidad con la responsabilidad en el momento de los recursos patrimoniales de la Administración Pública Federal y en general la vigilancia interna o de autocontrol para una mejor eficiencia en el mundo del patrimonio del Estado y de las

responsabilidades y cumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos.

La fracción I del artículo 37 de la Ley Orgánica en comentario, faculta a la Contraloría para plasmar, organizar y continuar el sistema de control y evolución gubernamental, y preinspeccionar el ejército del gasto público federal y su congruencia con los presupuestos de egresos. Se trata desde luego de una función de control diferente de la que realiza la contaduría mayor de Hacienda, no solo en su oportunidad sino también en su amplitud, que puede y debe desempeñarse permanente, con carácter preventivo y sin esperar hasta que culmine el ejercicio del presupuesto.

En las fracciones II, III, IV, V y otras del artículo 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, se habla de mecanismos de control y vigilancia de la Administración Pública Federal. Esto es, el control se concreta a la Administración centralizada pero en un respeto al principio de división de poderes consignado en la Constitución, tratándose de una dependencia del poder ejecutivo no ejerce actos de control sobre el poder legislativo ni el judicial. Por otra parte, se dispone la facultad de emitir normas de control para el funcionamiento y asesoramiento, así como para practicar auditorías sin que se desprenda que tales atribuciones correspondan en los mismos términos a la Contaduría Mayor de Hacienda.

La Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo diversamente, tiene facultades para ejercerla en todo tiempo, en función del control preventivo que le corresponde (fracción V del artículo 37 LOAPF) para comprobar el cumplimiento por parte de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal de las obligaciones derivadas de las disposiciones legales en materia de planeación, presupuestación, ingresos, financiamiento, inversión, deuda, patrimonio y fondos y valores de la propiedad o al cuidado del Gobierno Federal.

La SECODAM debe informar anualmente al Presidente de la República sobre el resultado de la evaluación de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal que hayan sido objeto de fiscalización, y así también, en forma diferente a las obligaciones en este sentido de la Contaduría Mayor de Hacienda, informar a las autoridades competentes, si fuera preciso, sobre el resultado de sus mencionadas intervenciones.

La SECODAM puede establecer las bases generales de auditoría en las dependencias y entidades así como realizar auditorías que requieran las mismas. Dicha facultad la puede ejercer, no sólo para comprobar ingresos y egresos sino para verificar el cumplimiento de todas las obligaciones legales al respecto.

La Secretaría y Contraloría de Desarrollo Administrativo está facultada inclusive para designar a los auditores externos de las entidades y no sólo ello, sino también para normar y controlar su actividad, pudiendo incluso designar a los Comisarios en los órganos de vigilancia en los consejos o juntas de gobierno y administración de las entidades de la Administración Pública Federal y opinar y solicitar la remoción de los titulares de las Areas de control de las propias dependencias y entidades (fracciones X, XI, XII del artículo 37 LOAPF).

La Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo está facultada para opinar, previamente de su expedición, sobre los proyectos de normas de contabilidad y de control en materia de programación, presupuestación, administración de recursos humanos materiales y financieros, que elabore la SHCP y así como sobre los proyectos de normas en materia de contratación de deuda y de manejo de fondos y valores que formule la misma para el establecimiento de los procedimientos necesarios que permitan el cumplimiento de su respectiva responsabilidad (fracciones IX, y XII del citado numeral).

La Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo está además facultada para constituir o fincar responsabilidades administrativas, cuando proceda, a los servidores públicos federales; aplicar sanciones económicas a los servidores públicos cuando aquellas fueren superiores a cien veces el salario mínimo;

aplicar sanciones a los contralores internos de las dependencias; determinar la suspensión temporal en sus cargos de los servidores públicos en casos de procedimientos de investigación, y declarar que queden sin efectos los nombramientos de los servidores públicos cuando éstos no presten sus declaraciones o manifestaciones de registro patrimonial (artículo 37, fracciones XV, XVI, XVII).

El carácter globalizador de Contraloría se basa en los siguientes elementos:

Elabora las normas para regular el funcionamiento de los instrumentos y procedimientos de control y evaluación en todo el ámbito del Gobierno.

Establece bases generales para realizar auditorías en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

Conforma lineamientos para la aplicación de la ley Federal de Responsabilidades de los servidores públicos.

b. Artículo 44

Tocante al ordenamiento citado, dentro del título primero, capítulo II encontramos la competencia de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos, encontrándose el

Departamento del Distrito Federal, concretamente el artículo 44, mismo que textualmente señala:

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

Dentro de la Organización Administrativa Centralizada queda comprendido el Departamento del Distrito Federal.

Este Departamento tiene caracteres especiales que lo distinguen de las demás dependencias de la Administración Pública Federal.

El Departamento cuenta con un territorio que determina el ámbito de su Jurisdicción. El constituyente de 1824 señala para la residencias de los Poderes Federales de la Ciudad de México en un círculo cuyo centro sería la plaza mayor de la Ciudad y su radio de dos leguas. El propósito que señale de un lugar exclusivo para el Distrito Federal fue evitar los conflictos que surgen por la coexistencia en una misma circunscripción territorial de

autoridades federales y autoridades de los Estados. Los límites del territorio exclusivo fueron sensiblemente ensanchados por los Decretos del 15 y 17 de Diciembre de 1898 del artículo 44 de la Constitución de 1917 el cual determinó "El Distrito Federal se compondrá del territorio que actualmente tiene y en el caso de que los Poderes Federales se trasladen a otro lugar se erigirá en Estado del Valle de México, con los límites y extensión que le asigne El Congreso General".

De lo anterior se desprende que todo el gobierno tiene facultades y atribuciones que son regidas por sus propios ordenamientos, que serán su propia Ley Orgánica, su Reglamento Interior, su Manual de Organización Institucional y demás reglamentos.

El Presidente de la República de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 73 fracción VIII, Base Primera, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos tiene a su cargo del Gobierno del Distrito Federal y lo ejercerá de conformidad con las normas establecidas por su Ley Orgánica, por conducto del Jefe del Departamento del Distrito Federal, a quien nombrará y removerá libremente, cabe hacer mención que en el año de 1993, en la Ciudad de México, se realizó un plebiscito, a efecto de que la ciudadanía emitiera su opinión para que se determinara que el gobernante del Distrito Federal, fuera elegido mediante votación, es decir que cada partido postulara su candidato.

autoridades federales y autoridades de los Estados. Los límites del territorio exclusivo fueron sensiblemente ensanchados por los Decretos del 15 y 17 de Diciembre de 1898 del artículo 44 de la Constitución de 1917 el cual determinó "El Distrito Federal se compondrá del territorio que actualmente tiene y en el caso de que los Poderes Federales se trasladen a otro lugar se erigirá en Estado del Valle de México, con los límites y extensión que le asigne El Congreso General".

De lo anterior se desprende que todo el gobierno tiene facultades y atribuciones que son regidas por sus propios ordenamientos, que serán su propia Ley Orgánica, su Reglamento Interior, su Manual de Organización Institucional y demás reglamentos.

El Presidente de la República de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 73 fracción VIII, Base Primera, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos tiene a su cargo del Gobierno del Distrito Federal y lo ejercerá de conformidad con las normas establecidas por su Ley Orgánica, por conducto del Jefe del Departamento del Distrito Federal, a quien nombrará y removerá libremente, cabe hacer mención que en el año de 1993, en la Ciudad de México, se realizó un plebiscito, a efecto de que la ciudadanía emitiera su opinión para que se determinara que el gobernante del Distrito Federal, fuera elegido mediante votación, es decir que cada partido postulara su candidato.

El jefe del Departamento, para la planeación, estudio y despacho se auxiliará de las siguientes Unidades Administrativas a saber: La Secretaría General de Gobierno, la Secretaría General de Planeación y Evaluación, la Secretaría General de Obras, la Secretaría General Desarrollo Social, la Secretaría de Seguridad Pública y Secretaría de Vialidad y Transportes, éstas dos últimas fueron divididas de la desaparecida Secretaría General de Protección y Vialidad; la Oficialía Mayor, la Tesorería la Contraloría General y las Delegaciones Políticas que son: Alvaro Obregón, Azcapotzalco, Benito Juárez, Coyoacán, Cuajimalpa de Morelos, Cuauhtémoc, Gustavo A. Madero, Iztacalco, Iztapalapa, Magdalena Contreras, Miguel Hidalgo, Milpa Alta, Tláhuac, Tlalpan, Venustiano Carranza y Xochimilco.

La función judicial está a cargo de los tribunales de Justicia del fuero común, la función jurisdiccional en el Orden Administrativo está a cargo del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, dotado de plena autonomía y regido por la Ley correspondiente.

La justicia en materia laboral es impartida por la Junta Local de Conciliación y Arbitraje del Distrito Federal dotada de plena autonomía.

Corresponde al Jefe del Departamento del Distrito Federal la representación legal de éste, mismos que puede delegar en

términos de su Reglamento Interior, en los funcionarios del propio Departamento; los Secretarios Generales, Secretarios Generales Administrativos, Oficial Mayor, Tesorero, Contralor General, Delegados, Coordinadores Regionales, Procurador Fiscal, Directores Generales, Directores y demás titulares de las Unidades Administrativas Centrales y Organos Desconcentrados, pueden delegar atribuciones en otros funcionarios, previo acuerdo con el Jefe del Departamento del Distrito Federal.

La Jefatura del Departamento, las Secretarías Generales, las Secretarías Generales adjuntas, la Oficialía Mayor, la Tesorería, la Contraloría General, las Delegaciones, las Coordinaciones Generales, la Procuraduría Fiscal, las Direcciones Administrativas Centrales y Organos Desconcentrados integran la Administración Pública Descentralizada.

Los órganos administrativos desconcentrados, estarán jerárquicamente subordinados a la Jefatura del Departamento del Distrito Federal la que, en su caso, fijará las relaciones que deberán guardar con otras dependencias.

De esta manera el Departamento del Distrito Federal despacha asuntos en materia de gobierno, en materia jurídica y administrativa, en materia de hacienda, en materia de obras y servicios, en materia social y económica, pudiendo también el mismo Departamento otorgar concesiones de servicios públicos, cuenta

además con órganos de colaboración vecinal y ciudadana, las Asociaciones de Residentes, las Juntas de Vecinos y el Consejo Consultivo del Distrito Federal, ya que en el mes de Noviembre de 1995, habrá votaciones para elegir el consejo ciudadano, el cual suplirá a los actuales órganos de colaboración vecinal.

En sí el objetivo del Jefe del Departamento del Distrito Federal, es dictar las políticas y lineamientos globales en materia jurídica, administrativa, de gobierno, de hacienda, de obras y servicio social y económicas a las que deben sujetarse las unidades administrativas del Sector Departamento del Distrito Federal, para atender las demandas de servicios públicos de la población, con el fin de proporcionar y satisfacer los requerimientos de la ciudadanía en apego a los objetivos y prioridades del Plan Nacional de Desarrollo.

Dentro de los órganos que encontramos, se ubica a la Contraloría General, la cual tiene como objetivo planear, instrumentar y coordinar el Sistema Integral de Control del Departamento del Distrito Federal y vigilar que las disposiciones, políticas, programas, presupuestos, normas, lineamientos, procedimientos e instrumentos de control y de 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.

Debemos señalar que las bases Constitucionales del Gobierno del Distrito Federal son: Poder legislativo: La función Legislativa en el Distrito Federal estará a cargo del Congreso de la Unión en los términos de la Fracción VI del artículo 73 Constitucional.

El Poder Judicial: El poder Judicial del Distrito Federal se regirá por su Ley Orgánica y por las disposiciones de la Ley del Departamento, en sus relaciones con el Poder Ejecutivo.

El Poder Ejecutivo, corresponde al Presidente de la República el Gobierno del distrito Federal y lo ejercerá por conducto de un funcionario que se denomina Jefe del Departamento del Distrito Federal.

La Naturaleza Jurídica del Gobierno del distrito Federal los encontramos en el artículo 27 fracción VI de la Constitución, otorga al Distrito Federal plena capacidad para adquirir y poseer todos los bienes reales necesarios para los servicios públicos.

El artículo 73 fracción VI Constitucional, expresa que el Congreso tiene facultad para legislar en todo lo relativo al Distrito y Territorios Federales, sometiéndose a que el Gobierno del Distrito Federal, estará a cargo del Presidente de la República, quien lo ejercerá por conducto del órgano u órganos que determine la ley respectiva.

El numeral 89 Constitucional, fracción II, que el Presidente de la República tiene facultad para nombrar y remover libremente al Gobernador del Distrito Federal.

El Departamento del Distrito Federal corresponde al tipo de organización centralizada.

Respecto a la organización del Gobierno del Distrito Federal, podemos señalar que la administración del Gobierno del Distrito Federal se encomienda en ley. Lugar al Presidente de la República, el cual tiene a su cargo directamente el Gobierno del Distrito Federal en los términos fijados en la Constitución.

El Jefe del Departamento, éste será nombrado y removido libremente para el Presidente de la República, siendo canalizado en el desempeño de sus funciones por un consejo consultivo, por delegados y subdelegados, además de los órganos que se refiere su propia ley.

El Secretario General del Departamento. El Jefe del Departamento del Distrito Federal puede nombrar y remover previa aprobación del Presidente de la República y al Secretario General, al Oficial Mayor, al Secretario de Seguridad Pública y a los Directores Generales.

En lo que respecta al régimen financiero del Departamento del Distrito Federal los ingresos son los que anualmente determine

la Ley de Ingresos, y al establecimiento de estos, se cuidará de coordinarles con el de la Federación y para evitar hasta donde sea posible la sobreposición de gravámenes.

Los egresos del Departamento del Distrito Federal serán los que determine anualmente su presupuesto de egresos, únicamente por acuerdo expreso del Presidente de la República se autorizaron pagos con cargo a la partida de subvenciones y subsidios del presupuesto de egresos.

Los bienes posteriormente al Distrito al Distrito Federal se dividen en bienes de dominio público o de uso común, bienes destinados a un servicio público y de bienes propios.

Todos los bienes muebles o inmuebles que constituyan el patrimonio del Distrito Federal son inembargables. En tal virtud, no puede emplearse la vía de apremio ni dictarse auto de ejecución, para hacer efectivos los sentencias dictadas a favor de portables en contra del Distrito Federal o de su Hacienda.

Los bienes de dominio público, de uso común y los destinados a mi servicio público, no podrán ser objeto de hipoteca ni reportar en provecho de portadores, sociedades o corporaciones, ningún derecho de uso, usufructo o habitación, tampoco podrá imponerse sobre ellos servidumbre pasiva alguna en los términos del derecho común.

El Distrito Federal, se ha desarrollado bastante desde el punto de vista demográfica a consecuencia de la vida pública y económicamente centralizada de la Nación, se puede afirmar que un porcentaje muy elevado de la actividad económica se ha concentrado en esta entidad federativa.

Siendo el Distrito Federal el asiento de los Poderes Públicos, el centro general de la cultura nacional y de la actividad económica de todo el país, es lógico pensar que a dichas actividades, corresponda una organización política adecuada para atender los graves problemas que se presentan.

La población urbana y agrícola del Distrito Federal es objeto de necesarias reglamentaciones que demandan el orden, la salubridad y la tranquilidad, que provoca frecuentemente, problemas de distinta naturaleza entre el Departamento y sus habitantes.

Como en todas las ciudades del mundo, el interés colectivo es el mejor camino para alinear la actividad privada, que podrá hacer lo que la ley no le prohíba, y el gobierno no debe establecer más prohibiciones que aquellas que se justifiquen por razones fundadas de utilidad público.

Pero las concepciones son demasiadas elásticas y extensas, y la habilidad del gobernante, unida a la jurisprudencia de los tribunales, debe ir señalando los caminos que sirvan para la

debida protección de una comunidad y justifiquen las limitaciones a los derechos privados.

El desmedido crecimiento de las ciudades hace ampliar los problemas de la administración pública local, viéndose obligada a la aplicación de numerosas leyes y reglamentos de que aseguren el orden, la seguridad y tranquilidad pública.

Dichas disposiciones son cada día más complejas, exigiendo nuevas intervenciones del poder público, que desde luego no encargan en los antiguos principios provenientes en la constitución de 1857, y que necesariamente han sufrido la influencia o modificación de las normas estatísticas de la misma Constitución del 17.

De acuerdo con el artículo 23 de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, se debe distinguir dos tipos de reglamentos en relación con los servicios y demás actividades en el Distrito Federal.

Las funciones del Departamento del Distrito Federal son:

Los servicios públicos del Distrito Federal

La creación política y generativa del Departamento

La materia hacendaria del Distrito Federal

La acción cívica

Funciones diversas que señala la ley.

La Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, indica las funciones del mismo en materia de servicios públicos correspondiéndole determinar dichas actividades.

2. Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos

Por lo que respecta a esta ley haremos mención en primer lugar que la misma abrogó la ley de responsabilidades de los funcionarios y empleados de la Federación del Distrito Federal y de los altos funcionarios de los estados, de fecha veintisiete de Diciembre de mil novecientos setenta y nueve, la cual habrá sido publicada en el Diario Oficial de la Federación el 4 de Enero de mil novecientos ochenta, derogándose asimismo todas aquellas disposiciones que se opusieran a la Ley Federal de Responsabilidades de los servidores Públicos.

La Ley en comento se forma por 90 artículos y nueve transitorios los cuales serán hechos conforme a las reformas que han tenido mismos, con la creación de la citada ley todas las dependencias de la Administración Pública Federal, establecieron dentro de su estructura orgánica el órgano competente a que se refiere el artículo 49 de esta ley.

Por su parte la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal y las Cámaras de Senadores y Diputados del Congreso de la Unión y establecieron los órganos y sistemas a que se refiere el artículo 51.

La Ley de referencia entra en vigor en Diciembre de 1982 misma que tuvo reformas y adiciones la primera publicada en el Diario Oficial el once de Enero de mil novecientos noventa y uno.

Una segunda reforma fue publicada en el Diario Oficial de la federación con fecha veintiuno de Julio de mil novecientos noventa y dos.

a. TITULO III

El título tercero de la Ley Federal de Responsabilidades de los servidores Públicos nos refiere a las responsabilidades administrativas, dentro del capítulo I nos señala quienes son los sujetos y sus obligaciones del servidor público desprendiéndose que la presente ley les será aplicada a los sujetos que enumera el artículo 2o. de la multicitada Ley Federal, el mismo que nos remite al artículo 108 Constitucional, el cual ya ha sido analizado.

El artículo 47 establece las obligaciones de los servidores públicos a efecto de salvaguardar la legalidad, honradez, imparcialidad y eficiencia que deben observar en el

desempeño de su función, cuyo incumplimiento dará lugar al procedimiento y a las sanciones que correspondan, y sin perjuicio de sus derechos laborales, así como de las normas específicas que al respecto rijan en el servicio de las fuerzas armadas.

El citado numeral numera en sus veinticuatro fracciones las obligaciones a las que deben sujetarse los servidores públicos, correspondiéndose que la responsabilidad recaea aún de un año después de haber prestado sus servicios en la Administración pública.

El artículo 48 nos refiere a la Secretaría como a la hoy a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, al Superior Jerárquico y al coordinador del sector correspondiente, los cuales aplicaran las sanciones que sean atribuidos.

Dentro del capítulo II del título en cita, comprende éste las sanciones Administrativas y Procedimientos para aplicarlas, lugares que pueden presentarse quejas y denuncias y así como las normas a seguir (art. 49)

La obligación de respetar la formulación de quejas, se impone en el artículo 50 ya que de no ser así, incurrirán en responsabilidad administrativa los responsables, además el poder Judicial como el Legislativo conforme a su competencia han establecido órganos y sistemas para conocer de irregularidades

(art. 51); las que serán sancionadas conforme al presente capítulo.
(art. 52)

Las sanciones que se aplicarán al infringir las disposiciones de la LFRSP, son las enumeradas en artículo 53, de los cuales hablaremos ampliamente más adelante, así mismo los relativos. (54, 55, 56).

La determinación si existe o no responsabilidad es como ya lo describimos de la Contraloría Interna y el superior Jerárquico (art. 57), lo Secretaría sancionará por su parte a los contralores internos (art. 58), además los que se abstengan a sancionar, a sabiendas que existe responsabilidad, siendo acreedores a las sanciones correspondientes. (art. 59)

Las contralorías internas de cada dependencia serán competentes para imponer por acuerdo del superior jerárquico, sanciones disciplinarias (excepto las económicas cuando el monto exceda a doscientas veces el salario mínimo mensual vigente en el Distrito Federal, las cuales se reservan únicamente a la Secretaría (art. 60).

Si apareciere la existencia de responsabilidad penal, se dará vista a la Secretaría y a la autoridad competente (art. 61), además la Secretaría al investigar y auditar apareciere responsabilidad administrativa, informará a la dependencia

correspondiente, para que proceda a la investigación y sanción disciplinaria (art. 62)

Existe la posibilidad de abstenerse de sancionar la entidad que conozca de una causa, y cuando se justifique la causa de la abstención, cuando los hechos no revistan gravedad ni constituyan delito, cuando lo ameriten los antecedentes y circunstancias del infractor y el daño causado por éste no exceda de cien veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal (art. 63).

El artículo 64 nos refiere a los requisitos de fondo que se deben de seguir en el procedimiento administrativo disciplinario, el cual consiste en la citación al presunto responsable, con los términos que se pidan, los derechos que tiene, como es el de presentar sus pruebas y formular alegatos, por sí o por su abogado defensor. El término en el cual se debe de resolver y si llegasen a aparecer nuevas evidencias que impliquen responsabilidad, se procederá a iniciar las investigaciones procedentes (fracciones I, II, III). Existe dentro de la fracción IV del numeral en cita, una disposición a nuestro parecer totalmente inconstitucional, ya que dispone que el servidor público, antes de proceder o posteriormente a celebrarse la audiencia de ley, puede ser privado de sus derechos (suspensión), sin prejuzgar, según la fracción, sobre la responsabilidad en que

pudiere existir, es decir es privado de sus derechos sin haber sido escuchado y vencido en juicio.

Los requisitos de forma en el procedimiento los encontramos en los numerales 65 al 68, es decir las diligencias deben ser por escrito, estampar el nombre de los que intervienen, etcétera.

Por otro lado la Secretaría, es la entidad facultada para expedir constancias que acrediten la no existencia de registro de inhabilitación (art. 69)

Además el servidor público tiene la prerrogativa de impugnar las resoluciones que le afectan su esfera jurídica mediante el recurso de revocación cumpliendo con los requisitos que estipula el artículo 70 y 71, teniendo la opción de impugnar ante el Tribunal Fiscal de la Federación, o la misma autoridad que emitió el acto (art. 73), además existe la posibilidad conforme a las reglas que cita el artículo 72 en sus dos fracciones. También la Secretaría o el superior jerárquico puede : impugnar las resoluciones absolutorias que dicte el Tribunal Fiscal de la Federación (art. 74).

La ejecución de las sanciones impuestas en resolución firme se llevaron a cabo de inmediato (art. 75). La sanción podrá atenuarse si el servidor público confesare su responsabilidad,

siempre y cuando se apruebe la validez probatoria de dicha confesión (art. 76).

Existen dentro de la ley medidas de apremio que la autoridad puede aplicar, para hacerse cumplir sus disposiciones (art. 77). Por último la prescripción para imponer las sanciones, es de un año, cuando el daño causado por el infractor no excede de diez veces el salario mensual vigente en el Distrito Federal, en los demás casos en tres años (art. 78).

Como se puede desprender de lo descrito en los párrafos que anteceden se aprecia el procedimiento administrativo disciplinario, que es instaurado a servidores públicos, incluidos los descritos al Departamento del Distrito Federal, las sanciones aplicables y los recursos a que tienen opción, todo ello contemplado en el Título tercero de la Ley de referencia.

3. Ley Orgánica del Distrito Federal

Con respecto a esta ley opinamos que la Constitución del 5 de Febrero de 1917, facultó lo relativo al Distrito Federal y Territorios, el cual quedó dividido en municipalidades con ayuntamientos de elección popular directa y su gobierno quedó a cargo de un Gobernador nombrado y removido libremente por el Presidente de la República.

El 13 de abril de 1917, se expidió la Ley de Organización del Distrito y Territorios Federales, que contenía capítulos relativos a las Facultades y Obligaciones del Gobernador del Distrito y Territorios Federales, que contenía capítulos relacionados a las Facultades y Obligaciones del Gobernador del Distrito y sus colaboradores directos: el Secretario de Gobierno, el tesorero General y los Directores Generales de la Penitenciaría, Instancia Pública e Instrucción Militar.

El 28 de Agosto de 1928, tras las reformas a la fracción VI del artículo 73 constitucional, se suprimió el régimen municipal y se le encomendó su gobierno al Presidente de la República, quien lo ejercerá por medio del órgano que determinará la nueva Ley Orgánica del Distrito y de los Territorios Federales expedida por el Congreso de la Unión el 31 de Diciembre de 1928.

El órgano de gobierno para el Distrito Federal por la ley orgánica respectiva, recibió el nombre de Departamento del Distrito Federal, la cual atribuyó a éste las facultades que anteriormente se encomendaban al Gobernador y a los Municipios. La titularidad de dicha institución se confirió al jefe del Departamento del Distrito Federal, funcionario nombrado y removido libremente por el Ejecutivo de la Nación, a cuya autoridad se asignaron los servidores públicos que la ley determinó como atribuciones.

ESTA TESIS NO PUEDE
SALIR DE LA BIBLIOTECA

El 31 de Diciembre de 1941, se expidió la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, la cual definió claramente la división de poderes en el Distrito Federal, señalándoles a cada uno de ellos su esfera de influencia y la autonomía de que debían gozar.

El 29 de Diciembre de 1970 se publicó una nueva Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal que derogaba a la de 1941. Para el ejercicio de las atribuciones que le confirió esta nueva ley, el jefe del Departamento se auxilió de tres Secretarios Generales, un Oficial Mayor, un Consejo Consultivo, juntas de Vecinos, Delegados, Subdelegados y Directores Generales.

En la Ley Orgánica de 1970 se modificó la estructura orgánica básica del Departamento del Distrito Federal, con lo cual la desconcentración administrativa recibió un impulso definitivo y la participación ciudadana adquirió un mayor grado de concurrencia en la administración local.

El 31 de Diciembre de 1971 y el 30 de diciembre de 1972 se publicaron los decretos que reformaron y adicionaron respectivamente la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal como una medida de promoción de la desconcentración administrativa y de la reorganización interna.

El 29 de Diciembre de 1978, se publicó en el Diario Oficial de la Federación la nueva Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal en materia de gobierno, jurídica y administrativa, de hacienda, de obras y servicios y finalmente, social y económica.

La última etapa histórica del Sector se cumple el 16 de diciembre de 1983, fecha en que se publica en el Diario Oficial de la Federación el decreto por medio del cual se reforma o adiciona la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal de 1970. En dichas reformas se describen las atribuciones que en materia jurídica, administrativa, de gobierno, de hacienda, de obras y servicios, social y económica deberá realizar el Departamento del Distrito Federal, delimitando asimismo, las unidades administrativas de que podrá auxiliarse para el despacho de estos asuntos, siendo éstos, las Secretarías Generales de Gobierno, Planeación y Evaluación, Obras Desarrollo y Ecología, Desarrollo Social, Protección y Vialidad, la Oficialía Mayor, la Tesorería, la Contraloría General y las Delegaciones. Por otra parte, establece que el Jefe del Departamento del Distrito Federal podrá contar con dos Secretarías Generales adjuntas para atender nuevas actividades administrativas o para realizar, con carácter temporal, las tareas específicas que les delegue la jefatura; además, contará con las Coordinaciones Generales, las Direcciones Generales y demás unidades administrativas centrales y órganos descentralizados establecidos en su reglamento interior.

a. Artículos 3o. y 4o.

El artículo en comento nos refiere que el "Jefe del Departamento del Distrito Federal se auxiliará en el ejercicio de sus atribuciones, que comprenden el estudio, planeación y despacho de los asuntos que competen al Departamento del Distrito Federal en los términos de esta ley, de los siguientes unidades administrativas". . . ., enumerándose todas las unidades administrativas en sus diez fracciones, siendo las siguientes:

- I. Secretaría General de Gobierno
- II. Secretaría General de Planeación y Evaluación
- III. Secretaría General de Obras
- IV. Secretaría General de Desarrollo Urbano y Ecología
- V. Secretaría General de Desarrollo Social
- VI. Secretaría de Seguridad Pública
- VII. Oficialía Mayor
- VIII Tesorería
- IX. Contraloría General
- X. Las Delegaciones Políticas.

Como se puede apreciar en la Fracción IX, aparece la unidad administrativa de la Contraloría General, la cual se crea para atender, principalmente, la auditoría y el seguimiento y control de obras y servicios; y algo muy importante respecto el tópico principal de nuestro trabajo, aparece en el artículo 4o. de la ley en comento, lo cual nos señala:

"La asignación y distribución de las atribuciones de las unidades administrativas centrales y órganos desconcentrados, a que se refiere el artículo anterior, para el despacho y atención de los asuntos de la competencia del Departamento del Distrito Federal, se señalarán específicamente en su reglamento interior". Y efectivamente aparecen Departamento del Distrito Federal, la Comisión de Vialidad y Transporte Urbano, el Servicio Público de Boletaje Electrónico, la Comisión Coordinadora para el Desarrollo Agropecuario del Distrito Federal, el Servicio Público de Localización Telefónica, la Comisión de Ecología y la Planta de Asfalto.

Asimismo, dentro del reglamento interior se complementan las atribuciones de los órganos de colaboración vecinal y ciudadana, de la Comisión Interna de Administración y Programación, así como las de suplencia de los funcionarios del Departamento del Distrito Federal.

Finalmente, como consecuencia de las modificaciones a la administración pública federal en su estructura organizacional, el Departamento del Distrito adecuó su estructura conforme a las necesidades vigentes; de tal manera, que el 20 de Agosto de 1985, aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación, el nuevo Reglamento Interior del Departamento del Distrito Federal, en el cual se especifica de Facultades es decir, se le dan atribuciones a un ente que no es creado, que no tiene existencia legal,

apreciándose de lo anterior una gran laguna respecto a este hecho, que ni la Dirección General Jurídica, la cual tiene la facultad y obligación de revisar y formular decretos y acuerdos conforme a la competencia del Departamento del Distrito Federal.

4. REGLAMENTO INTERIOR DEL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL

Para reglamentar la Ley Orgánica, el 6 de Febrero de 1979 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el primer Reglamento Interior del Departamento del Distrito Federal, en el que se señalan el ámbito de competencia del Departamento, las atribuciones no delegables del titular del mismo, las atribuciones de las Secretarías Generales, de la Oficialía Mayor, de la Contraloría General, de la Tesorería y las que ejercerán en el ámbito de su competencia las Direcciones Generales.

Se abren capítulos especiales para la suplencia de los funcionarios del Departamento, y de sus órganos desconcentrados, las Delegaciones, las Comisiones de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, de Vialidad y Transporte Urbano; la Coordinadora para el Desarrollo Agropecuario del Distrito Federal, y la interna de Administración y Programación, así como de los Almacenes para los Trabajadores del Departamento del Distrito Federal.

El 17 de enero de 1984, se publica en el Diario Oficial de la Federación el Reglamento Interior del Departamento, en el que

se especifica el ámbito de competencia y de organización del Departamento, las atribuciones del titular, de las Secretarías Generales, de la Oficialía Mayor, de la Tesorería, de la Contraloría General, de las Coordinaciones Generales, de las Direcciones Generales, de las Secretarías, de las Subcontralorías y de las Subcoordinaciones; así como las de los órganos desconcentrados como son: las Delegaciones, los Almacenes para los Trabajadores del que cuenten con sus Contralorías Internas, éstas realizarán las del ámbito de competencia y de organización del mismo y las atribuciones del titular, de las Secretarías Generales, de la Oficialía Mayor, de la Tesorería, de la Contraloría General, de las tres Coordinaciones Generales, de las Direcciones Generales, Subsecretarías, Subcoordinaciones y órganos desconcentrados, los cuales son Comisión Coordinadora para el Desarrollo Rural, Delegaciones, Servicio Público de Localización Telefónica 'Locatel', Comisión de Vialidad y Transporte Urbano y Almacenes para los Trabajadores del Departamento del Distrito Federal. Se incluyen también las atribuciones de los órganos de colaboración vecinal y ciudadana, así como las de la suplencia de funcionarios del Departamento del Distrito Federal.

a. Artículo 9o. Fracción XV.

Dentro del capítulo VI, del Reglamento Interior del Departamento del Distrito Federal, encontramos dentro del artículo 9o., las atribuciones de la Contraloría General, las cuales se

dividen dentro de dieciséis fracciones, siendo la que nos toca comentar la fracción XV, misma que otorga como una atribución "la de constituir las responsabilidades administrativas y aplicar las sanciones que corresponda, de acuerdo con los términos que las leyes respectivas señalen y con las normas y lineamientos que expida la Secretaría de la Contraloría General de la Federación (ahora Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo), cuando incurran en responsabilidad los servidores públicos del sector Departamento del Distrito Federal.

Tratándose de los servicios públicos de las unidades, órganos y entidades en el reglamento interior del Departamento del Distrito Federal, las atribuciones de la contraloría general, punto que analizaremos con posterioridad, pero no encontramos o más bien no se encuentra regulada por ninguna Ley, Reglamento e inclusive el Manual de Organización Institucional del Departamento del Distrito Federal, ni en el Acuerdo número 32, por el cual se adscriben las unidades Administrativas y Organos Desconcentrados del Departamento del Distrito Federal, la Dirección de Responsabilidades y Sanciones de la Contraloría General del Distrito Federal, la cual le otorga Facultades mediante un simple acuerdo delegatorio de investigaciones necesarias, entregarán los expedientes respectivos y los turnarán a la Contraloría General para su trámite consecuente. En los actos, omisiones y conductas de los servidores públicos que impliquen responsabilidad penal, la Contraloría General invariablemente deberá dar vista al Ministerio Público y

hacerlo del conocimiento de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo la cual, en coordinación con el Jefe del Departamento del Distrito Federal, determinará las acciones a seguir.

Como podemos apreciar única y exclusivamente quien puede aplicar y en su caso constituir responsabilidades administrativas, es la Contraloría General del Departamento del Distrito Federal, en ningún momento se hace mención de la Dirección de Responsabilidades y Sanciones, y es aquí en el Reglamento donde pudiese, tal vez, dársele la existencia a la multicitada Dirección, conforme a lo que dispone el artículo 4o. de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, ya que para "la asignación y distribución de las atribuciones de las unidades administrativas centrales y órganos desconcentrados, a que se refiere el artículo 3o., para el despacho y atención de los asuntos de la competencia del Departamento del Distrito Federal, se señalarán específicamente en su reglamento interior", hecho que como afirmamos anteriormente no se realiza, no obstante la multicitada dirección se atribuye funciones sancionadoras, al invocar procedimientos administrativos disciplinarios a los servidores públicos del sector del Departamento del Distrito Federal, no contando, todo ello a la sombra de la ilegalidad total, ya que tal vez se podía pensar que en el Manual de Organización Institucional del Departamento del Distrito Federal, podía aparecer la referida Dirección, no obstante no es así, y ya por una instancia pudiese ser que apareciera en el

"Acuerdo número 32, por el cual se adscriben las unidades administrativas y Organos Desconcentrados del Departamento del Distrito Federal, siendo esto negativo.

c. Acuerdo Delegatorio de Facultades

Se desprende en el artículo 15 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que "Al frente de cada Departamento Administrativo habrá un Jefe de Departamento, quien se auxiliara en el ejército de sus atribuciones, Secretarios Generales, Oficial Mayor, Directores, Subdirectores, Jefes y Subjefes de oficina, conforme al reglamento interior respectivos, así como por los demás funcionarios que establezcan otras disposiciones legales aplicables..." como se puede desprender toda facultad, acción o autoridad que aparezca, dentro del órgano administrativo de la autoridad, debe fundarse en el Reglamento Interior respectivo.

No obstante, corresponde originalmente a los titulares de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos, el trámite y resolución de los asuntos de su competencia y estos para la mejor organización del trabajo pueden delegar en las funciones a que se refieren los artículos 14 y 15 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, cualesquiera de sus facultades, excepto aquellas que por disposición de ley o del reglamento interior respectivo, deban ser ejercidas personalmente por dichos titulares, en el presente caso, la Contraloría puede delegar

conforme al Reglamento Interior, facultades a determinado órgano, para lo cual debe primero crearlos, con fundamento en el mismo reglamento, lo cual como reiteradamente hemos descrito no se realiza al caso concreto, en la Dirección de Responsabilidades y Sanciones.

Los propios titulares de la Secretaría de Estado y Departamentos Administrativos pueden adscribir orgánicamente las unidades administrativas establecidas en el reglamento interior respectivo, a las Subsecretaría, Oficialía Mayor, y a las otras unidades de nivel administrativo equivalente a que se precisen en el mismo Reglamento Interior.

Los acuerdos por los cuales se delegan facultades o se adscriben unidades administrativas se publicaron en el Diario Oficial de la Federación. (Art. 16 LOAPF).

Además para la más eficaz atención y eficiente despacho de los asuntos de su competencia, las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos que les 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 aplicables.

En el Reglamento Interior de cada una de las Secretarías de Estado, Departamentos Administrativos, que será expedido para el

Presidente de la República, se determinan las atribuciones de sus unidades administrativas, así como la forma en que los titulares podrán ser suplidos en sus ausencias.

El titular de cada Secretaría de Estado y Departamento Administrativo expedirá los manuales de organización, de procedimientos y servicios al público necesarios para su funcionamiento, los que deberán contener información sobre la estructura orgánica de la dependencia y las funciones de sus unidades administrativas. Los manuales y demás instrumentos de apoyo administrativo interno, deben mantenerse permanentemente actualizados.

Como podemos apreciar, toda modificación o creación a la estructura de algún organismo administrativo debe fundamentarse, no obstante vaya en la ilegalidad y sustentándose en simple Acuerdo Delegatorio de facultades la Dirección de Responsabilidades y Sanciones, a la cual procederemos a analizar el Acuerdo en comento.

ACUERDO DELEGATORIO

La Dirección de Responsabilidades y Sanciones de la Contraloría General del Departamento del Distrito funda su competencia para resolver sobre responsabilidad administrativa del sector en comento en los siguientes términos:

"I. Que esta Dirección de Responsabilidades y Sanciones de la Contraloría General del Distrito Federal, es competente para conocer y resolver sobre el presente asunto, por la naturaleza de los hechos que han quedado mencionados anteriormente con fundamento en lo dispuesto por los artículos 14, 16, 108, 109 y 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 2o. 3o. fracción IV; 4, 46, 48, 49, 57, 60, 64, 65, 78 y demás relativos y aplicables de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos; 9o. fracciones XIV y XV del Reglamento Interior del Departamento del Distrito Federal, todos con relación en el Acuerdo publicado en el Diario Oficial de la Federación, el primero de Octubre de mil novecientos ochenta y cinco, por el que se delegan atribuciones en esta Dirección en materia de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Como se puede desprender de análisis de dicho Acuerdo delegatorio se apreciará que en efecto le delegan facultades, pero en ningún momento la crean, en consecuencia, los actos y resoluciones que emita la citada Dirección deben ser nulos por emanar de una autoridad legalmente inexistente.

El día martes 1o. de Octubre de 1985 apareció duplicado en el Diario Oficial de la Federación un "Acuerdo por el que se delega en el Director de Responsabilidades y sanciones las atribuciones que se indican".

El Jefe del Departamento del distrito Federal en ese entonces Ramón Aguirre Velázquez, con fundamento en los artículos 5o. 15, 16 y 44 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y 3o., 10 y 12 de la Ley Orgánica del propio Departamento, considerando, que el artículo 9o. del Reglamento Interior del Departamento del Distrito Federal, señala que corresponde a la Contraloría General entre otras atribuciones, las de atender las quejas y denuncias que presenten los particulares en contra de los servidores públicos con motivo de acuerdos, convenios o contratos que celebren las distintas áreas del propio Departamento.

Que también corresponde a la Contraloría General del Departamento del Distrito Federal constituir las responsabilidades administrativas y aplicar sanciones, en los términos que leyes respectivas señalan, así como, con base en las normas y lineamientos que expida en esas épocas la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, además de dar vista al Ministerio Público y hacer del conocimiento de esa dependencia, los actos, omisiones y conductas de los servidores públicos, que impliquen responsabilidad penal.

Que se ha estimado pertinente delegar en la Dirección de Responsabilidades y sanciones, dependiente de la Contraloría General del Departamento del Distrito Federal, las atribuciones señaladas en los anteriores puntos de consideraciones, expidió el siguiente Acuerdo:

"PRIMERO. SE delega en el Director de Responsabilidades y Sanciones, las siguientes atribuciones:

I. La representación legal del C. Contralor General del Departamento del Distrito Federal, en los casos en que se requiera su intervención judicial y administrativa.

II. Atender las quejas y servicios que presenten los particulares con motivo de acuerdos, convenios o contratos que celebren con las distintas áreas del Departamento del Distrito Federal.

III. Constituir las responsabilidades administrativas y explicar las sanciones que correspondan, en los términos que las leyes respectivas; señalen y con base en las normas y lineamientos que expida la Secretaría de la Contraloría General de la Federación.

IV. Dar vista al Ministerio Público y hacer del conocimiento de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, los actos, omisiones y conductas de los servidores públicos que impliquen responsabilidad penal.

SEGUNDO.- El Director de Responsabilidades y Sanciones informará al Contralor General del Departamento del Distrito

Federal, respecto del ejercicio que haga de las facultades delegadas.

TERCERO.- Las facultades que se delegan se entenderán sin perjuicio de su ejercicio directo por parte del Contralor General del Departamento del Distrito Federal, así como al suscrito.

Dicho Acuerdo cuenta con dos artículos transitorios, señalando el primero, que el presente Acuerdo entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación, y el segundo que se publique en la Gaceta Oficial del Departamento del Distrito Federal.

Promulgándose dicho Acuerdo el 18 de Septiembre de mil novecientos ochenta y cinco, entrando en vigor el dos de octubre del mismo año.

De lo anterior se desprende que la multicitada Dirección carece de existencia legal, ya que le son delegadas facultades pero se les olvidó lo más importante darle un sustento legal a su creación.

ACUERDO.- Por el que se delega en el Director de responsabilidades y Sanciones las atribuciones que se indican.

Al margen un escudo, que dice: Jefe del Departamento del Distrito Federal.- México.

RAMON AGUIRRE VELAZQUEZ, Jefe del Departamento del Distrito Federal, con fundamento en los artículos 5o. 15, 16 y 44 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y 3o, 10 y 12 de la Ley Orgánica del propio Departamento, y

CONSIDERANDO

Que el artículo 9o. del Reglamento Interior del Departamento del Distrito Federal, señala que corresponde a la Contraloría General entre otras atribuciones, las de atender las quejas y denuncias que presenten los particulares en contra de los servidores públicos con motivo de acuerdos, convenios o contratos que celebren las distintas áreas del propio Departamento.

Que también le corresponde a la Contraloría General del Departamento del Distrito Federal constituir las responsabilidades administrativas y aplicar sanciones, en los términos que las leyes respectivas señalen. así como, con base en las normas y lineamientos que expida en épocas Secretaría de la Contraloría General de la Federación, además de dar vista al Ministerio Público y hacer del conocimiento de esa dependencia, los actos, omisiones y conductas de los servidores públicos, que impliquen responsabilidad penal.

Que se ha estimado pertinente delegar en la Dirección de Responsabilidades y Sanciones dependiente de la Contraloría General del Departamento del Distrito Federal, las atribuciones señaladas en los anteriores puntos de consideraciones, he tenido a bien expedir el siguiente:

ACUERDO

PRIMERO.— Se delega en el Director de Responsabilidades y Sanciones, las siguientes atribuciones:

I. La representación legal del C. Contralor General del Departamento del Distrito Federal, en los casos en que se requiera su intervención judicial y administrativa:

II. Atender las quejas y denuncias que presenten los particulares con motivo de acuerdos, convenios o contratos que celebren con las distintas áreas del Departamento del Distrito Federal;

III. Constituir las responsabilidades administrativas y aplicar las sanciones que correspondan, en los términos que las leyes respectivas señalen y con base en las normas y lineamientos que expide la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, y

IV. Dar vista al Ministerio Público y hacer del conocimiento de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, los actos, omisiones y conductas de los servidores públicos que impliquen responsabilidad penal.

SEGUNDO.- El Director de responsabilidades y Sanciones informará al Contralor General del Departamento del Distrito Federal, respecto del ejercicio que haga de las facultades delegadas.

TERCERO.- Las facultades que se delegan se entenderán sin perjuicio de su ejercicio directo por parte del Contralor General del Departamento del Distrito Federal, así como del suscrito.

TRANSITORIOS

PRIMERO.- El presente Acuerdo entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

SEGUNDO.- Publíquese en la Gaceta Oficial del Departamento del Distrito Federal.

Atentamente.

Sufragio Efectivo, No Reelección

México, D.F., a 18 de Septiembre de 1965.-El Jefe del Departamento del Distrito Federal; Ramón Aguirre Velázquez.-Rúbrica.

CAPITULO III

INEFICACIA LEGAL DE LA DIRECCION DE RESPONSABILIDADES Y SANCIONES

- A. INEFICACIA DE SUS ACTOS Y RESOLUCIONES
- B. DE LOS PROCEDIMIENTOS, EN LOS SUPUESTOS DEL ART. 64 DE LA L.F.R.S.P.
- C. DE LA RESPONSABILIDAD PREVISTA EN EL ARTICULO 47 L.F.P.S.P.
- D. DE LAS SANCIONES ARTICULO 53 DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS
- E. LA FALTA DE REGLAMENTACION DE LA DIRECCION DE RESPONSABILIDADES Y SANCIONES
- F. AUTORIDAD ILEGAL QUE NO EJERCE IMPERIO Y SE ATRIBUYE FUNCIONES SANCIONADERAS

INEFICACIA LEGAL DE LA DIRECCION DE RESPONSABILIDADES Y SANCIONES

Para concluir con el presente trabajo nos permitiremos señalar el porque de la ineficacia legal de la Dirección de Responsabilidades y Sanciones de la Contraloría General del Distrito Federal.

Es de todos sabido que dentro de la Organización administrativa centralizada queda comprendido la Jefatura del Distrito Federal y como lo hemos señalado tiene caracteres especiales que lo distinguen de las demás dependencias de la Administración Pública Federal, además el régimen jurídico del Distrito Federal se encuentra consignado dentro de nuestra Constitución, estatuyéndose en ella que el Gobierno del Distrito Federal a cargo del Presidente de la República, quien lo ejercerá por conducto del órgano que determine la ley, siendo la asamblea legislativa la facultada para legislar en todo lo relativo al Distrito; que el Poder Judicial se integrará por los Tribunales del orden común distintos de los Tribunales Federales existiendo en él Tribunales de lo Contencioso, Administrativo y de Conciliación y Arbitraje.

De lo anteriormente descrito, se desprende que todo órgano, despacho, departamento y demás direcciones que se crean

deben de tener un fundamento jurídico, es decir, se deben de desprender de un ordenamiento, ya sea ley, reglamento, que les dé legalidad de la cual deben investirse, ya que de otra manera, estarán funcionando sin una existencia legal, lo cual sucede con la Dirección de Responsabilidades y Sanciones de la Contraloría en comento.

No obstante en el organigrama de la Jefatura del Distrito Federal, aparece la Contraloría General del Distrito Federal, teniendo su fundamento legal dentro de su propia Ley Orgánica y demás ordenamientos, es de llamar la atención que la Dirección en cita, no aparece por ningún lado es decir de la nada aparece, y no obstante se atribuye funciones de investigación, procedimentales y sancionadoras.

La autoridad en comento fundamenta su existencia legal mediante un simple Acuerdo Delegatorio de Facultades, publicado en el Diario Oficial de la Federación el primero de Octubre de 1985, el mismo que efectivamente otorga atribuciones al Director de Responsabilidades y Sanciones, pero surge la interrogante, ¿de donde surge?, es decir dichas facultades se le otorgan, pero no la crean, desde ahí el Jefe del Distrito Federal, se encuentra en un error, ya que atribuye diversas facultades, a una autoridad que no tiene ningún fundamento legal.

La actitud que adopta la multicitada Dirección es de a través de un adecuado ejercicio..., conocer que los niveles directivos guarden el desempeño de las operaciones que realicen obteniendo eficientemente los objetivos y metas establecidos en los planes, programas y presupuestos a su cargo.

Resulta contradictoria la actuación de esta Dirección la cual pretende crear las condiciones que permitan a los Servidores Públicos desarrollar sus responsabilidades de manera uniforme y articulada, no obstante ella misma no lo realiza, al no tener fundamento jurídico su existencia.

Su relación jerárquica con el más alto nivel de la organización del Distrito Federal, así como las condiciones de independencia, autonomía y neutralidad con que desarrolla sus acciones, permita a la Dirección de Responsabilidades y Sanciones emitir juicios presuntamente objetivos sobre cada una de las áreas y operaciones de la dependencia y entidad, lo cual se pretende que los informes, resultado de sus intervenciones, traten de constituir un sustento efectivo para la toma de decisiones y la mejora permanente de la gestión.

Al depender funcionalmente de la Contraloría General del Distrito Federal, atienden indebidamente el esquema normativo que según regula su funcionamiento, unificando sus objetivos,

procedimientos y prácticas de control y Auditoría Interna, así como su articulación con los demás instrumentos y mecanismos de control.

Todos sus propósitos de constituirse en un órgano de apoyo al titular de la dependencia o entidad, así como sus objetivos genéricos, se vienen abajo por su inexistencia.

Su voluntad de contribuir a la modernización de los sistemas de control y evaluación de la dependencia, su promoción a la racionalidad en el manejo y aplicación de los recursos humanos, materiales y financieros, su contribución a tratar de incrementar la competencia y equilibrio del esquema de organización y funcionamiento del Distrito Federal, su combate y prevención de la corrupción en sus diversas manifestaciones y su promoción a las acciones necesarias para evitar su recurrencia, se viene por los suelos por su falta de reglamentación.

De nada sirve tener las mejores intenciones para desempeñar las funciones que le son atribuidas, si se encuentra actuando en la total ilegalidad, que es precisamente lo que pretende prevenir y en sus casos erradicar.

El titular del Departamento del Distrito Federal debe organizar, instrumentar y coordinar el sistema integrado de control de la dependencia en comento, teniendo la información relevante del titular de dicho órgano y vigilar la estricta observancia de la

normatividad que regula la naturaleza, funcionamiento y propósitos de su organización, así como el cumplimiento eficaz y eficiente de los ordenamientos normativos que pretenden regirla.

Los sistemas que verifiquen la creación la multicitada Dirección, deben resultar adecuados para la salvaguarda de los activos y el patrimonio del Distrito Federal que se sustenta con el pago de nuestros impuestos, permitiendo proponer y propiciar la instrumentación de las acciones necesarias, encaminadas al incremento de la productividad y la mejora permanente en la prestación de servicios.

A. INEFICACIA DE SUS ACTOS Y RESOLUCIONES

Con respecto a la ineficacia de los actos y resoluciones de la Dirección de Responsabilidades y Sanciones debemos señalar si la autoridad es inexistente, todos sus actos van en el mismo sentido, ya que como hemos mencionado, no tiene existencia jurídica, en virtud de que no fue creada por ninguna ley local o secundaria, incluyendo la de la Administración Pública Federal, ni por Reglamento alguno, no obstante que el numeral 20. del Reglamento Interior del Departamento del Distrito Federal, establece que contará con unidades administrativas centrales, entre las que se encuentra la referida Contraloría General del Distrito Federal, que aún cuando se le deleguen atribuciones, no se acredita que esté formalmente creada.

La multicitada dirección fundamenta su competencia, conforme a las atribuciones, citada en el número 90. del citado reglamento; no obstante ésta afirmación el tribunal Fiscal de la Federación, la Quinta Sala Regional Metropolitana, sustenta un precedente que a la letra dice:

"Dirección de Responsabilidades y Sanciones de la contraloría General Del Departamento Del Distrito Federal, carece de existencia legal. En el organigrama del Departamento del Distrito Federal, que se contiene en el artículo 2o. de su reglamento interior, no se encuentra prevista la existencia de la Dirección, al rubro citado ni en el capítulo 5o. del Manual de Organización Institucional del Departamento preinvocado, ni en el artículo 1o. Fracción I, del acuerdo número 32 por el que se adscriben las unidades administrativas y órganos desconcentrados del Departamento del Distrito Federal; En consecuencia, los actos y resoluciones que emita la citada Dirección serán nulos por emanar de una autoridad legalmente inexistente.

Juicio No. 2235/88. Sentencia de 31 de agosto de 1988, por unanimidad de votos. Magistrado Instructor: Sergio Martínez Rosalanda. Secretario: Lic. Leticia Cordero Rodríguez.¹³

13

JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION 1937-1993 PRECEDENTES DE LAS SALAS 1988-1993, p. 810.

R.T.F.F. Tercera Epoca, Año II, No 13, Enero 1989, p. 48.

Como se puede apreciar la citada Dirección es considerada como una autoridad legalmente inexistente, además también la Cuarta Sala Regional Metropolitana se sustenta en el precedente mencionado, al señalar que el juicio número 364/94; "Que a Juicio de los C Magistrados que integran la Cuarta Sala Regional Metropolitana, el concepto de nulidad (inexistencia legal de la Dirección de Responsabilidades y Sanciones) sujeto a estudio resulta ser esencialmente fundado para acreditar en el expediente que la autoridad emisora de la resolución impugnada carece de existencia legal y, por tanto, tampoco tiene competencia para conocer del recurso de revocación.

Lo anterior es que en virtud de que, del análisis del artículo 2o. del mencionado Reglamento Interior, se desprende que se enlista una serie de áreas unidades administrativas y órganos desconcentrados, sin que se contemple la existencia de la Dirección de Responsabilidades y Sanciones de la Contraloría General del Departamento del Estado citado".

Además la misma sala, argumento que "del estudio efectuado al acto combatido se aprecia que el titular de dicha Dirección fundamenta su actuación en los artículos 57 y 68 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos,

dispositivos legales que regulan la obligación de denunciar los hechos que sean causa de responsabilidad administrativa imputables a servidores públicos, a la facultad de la Contraloría interna y de la Coordinación Sectorial para determinar la existencia o no de tal responsabilidad, así como la forma en que se asentaron las relaciones o acuerdos de la "Secretaría" y de las dependencias donde el procedimiento disciplinado. También apoya su actuación en el Acuerdo publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 10. de Octubre de 1995, a través del cual se delegan en el Director de Responsabilidades y Sanciones las atribuciones que en el se indican".

Sin embargo, la Sala juzgada, considero que todas las disposiciones no pueden sustentar jurídicamente la existencia legal de dicha Dirección, puesto que no se establece en forma expresa por parte del legislador que se contemple la creación de tal dependencia, y si bien existe un acuerdo delegatorio de facultad a atribuciones, tendrán lo es que su encuentro emitido a favor de una Dirección que carece de existencia legal por no haber sido creada conforme a la ley y, en consecuencia, no puede ejercer atribución alguna.

Con las actuaciones de la Dirección en cita, el gobernado que es sujeto de un procedimiento administrativo, se encuentra en estado de indefensión, ya que la autoridad que lo sujeta a dicho procedimiento no es competente, no cumple con las formalidades

esenciales que le den eficacia jurídica a sus actos, la cual no está legitimada, por lo tanto no tiene facultad para emitir resoluciones violada flagrantemente la garantía del artículo 16 constitucional, a esta exposición se adecua la jurisprudencia número 36 publicada en la R.T.F.F., tercera Epoca, Año III, No. 32, agosto de 1979, que a la letra dice:

***COMPETENCIA.-** Es necesario fundarla en el texto mismo del acto de Molestia. La garantía del artículo 16 constitucional, consiste en que todo mandamiento de autoridad se emita por autoridad competente, cumpliéndose las formalidades esenciales que les eficacia jurídica, lo que significa que todo acto de autoridad necesariamente debe emitirse por quien está legitimado para ello, especificándose en el texto de mismo, el dispositivo, acuerdo o decreto que le otorguen tal legitimación, pues en caso contrario, se dejaría al afectado en estado de indefensión para examinar si la actuación de la autoridad se encuentra dentro del ámbito competencial respectiva, esto es, si tiene facultad o no para emitirlo".¹⁴

Asimismo, la autoridad, que emite sus resoluciones y le son declaradas nulas cuando son reunidos ante el Tribunal Fiscal de la Federación, por no tener existencia legal la misma autoridad todavía las impugna, mediante el recurso de revocación ante el Tribunal Colegiado de circuito en turno, no obstante debe acreditar

¹⁴ IB IDEM p. 359.

su competencia con el mismo Tribunal Fiscal, adecuándose a este punto la siguiente jurisprudencia:

Existencia y competencia de autoridades. Cuando deriva de un acuerdo de carácter interno, debe acreditarse durante la sustanciación del juicio de nulidad, en que sea válido hacerlo en el término del Recurso de Revisión. Cuando un actor alega inexistencia o incompetencia de una autoridad, sobre esta recae la prueba de justificar su existencia o competencia, especialmente cuando la misma deriva de un acuerdo de carácter interno no publicado en el Diario Oficial de la Federación, ya que éste es desconocido para el particular y el juzgador, pero tal acreditamiento debe hacerse durante la sustanciación del juicio de nulidad para que la Sala que está en posibilidad de analizar los términos en que fue emitido tal acuerdo, tal acuerdo, sin que sea válido exhibirlo hasta el recurso de revisión, pues no es el momento procesal oportuno ni puede ya la Sala Superior avocarse al estudio de su legalidad.¹⁹

Revisión No. 1639/82. Resuelta en sesión del 9 de mayo de 1983, por unanimidad de 6 votos.

Revisión No. 1346/92. Resuelta en sesión 25 de mayo de 1983, por unanimidad de 7 votos.

¹⁹ Op. Cit. p. 426.

Revisión No. 1687/82. Resuelta en sesión de 6 de junio de 1983, por mayoría de 6 votos y 1 en contra (trato aprobado en sesión de 8 de mayo de 1981).

R.T.F.F. Año V, No. 53, Mayo 1984, p. 972.

Por último es importante señalar que los servidores públicos llegan a ser sancionados, por la multicitada Dirección, ya que si en ningún momento se hace valer la ilegalidad de la autoridad en comento, quedando suspendida, destituida hasta inhabilitarlos de un cargo que desempeñen, por una autoridad sin capacidad para hacerlo, ya que la incompetencia no debe estudiarse de oficio, como lo confirma la jurisprudencia número 85 que a continuación se describe:

"INCOMPETENCIA. No debe estudiarse de oficio.- El artículo 229 del Código Fiscal establece el principio de que las salas deberán sujetarse a los planteamientos que les hacen las partes en el juicio de nulidad. En consecuencia, viola el citado numeral aquella sentencia en que se estudia la incompetencia de autoridad que emitió la resolución sin que el actor la hubiere planteado, lo cual, además de ser ilegal, deja en estado de indefensión a la autoridad, al declararse la nulidad por un concepto o causal de la que no puede defenderse, favoreciéndose indebidamente a la actora al suplir la

deficiencia de la que da, con lo cual se rompe principio el de equidad procesal¹⁶

Revisión No. 544/74 Resuelta por unanimidad de 8 votos.
Sesión del 13 de Febrero de 1981.

Revisión No. 712/79 Resuelta por unanimidad de votos.
Sesión del 16 de Enero de 1981.

Revisión No. 388/77. Resuelta por unanimidad de 7 votos.
Sesión del 27 de Noviembre de 1980. (trato aprobado en sesión de 3 de Marzo de 1981).

R.I.F.F. Año IV, Nos. 16 y 17, Enero-Mayo 1981, p. 89.

B. DE LOS PROCEDIMIENTOS, EN LOS SUPUESTOS DEL ARTICULO 64 LFRSP

La Dirección de Responsabilidades y sanciones, no obstante de haber señalado que no tiene existencia legal, instaura el procedimiento administrativo disciplinario en contra de servidores públicos, adscritos al de Jefatura del Distrito Federal.

El procedimiento administrativo establecido en el artículo 64 de la Ley Federal de responsabilidades de los Servidores Públicos es autónomo de los procedimientos penal y laboral. El título Cuarto Constitucional deja debidamente

¹⁶ Op. Cit. p. 364

delimitados los ámbitos de aplicación de leyes, a fin de respetar los derechos laborales y no obstaculizar la acción del Ministerio Público en la persecución de los delitos, estableciéndose como única limitación el no sancionar dos veces la misma conducta.

Las quejas y denuncias se reciben de tres vertientes:

- a) Directamente de los ciudadanos quejosos.
- b) De los propios servidores públicos que detestan irregularidades en el Distrito Federal.
- c) Las publicadas en los diversos medios masivos de comunicación.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, conforme lo dispuesto por el artículo 51 de la Ley de Responsabilidades, establecieron los órganos y sistemas para identificar, investigar y determinar las responsabilidades derivadas del incumplimiento de las obligaciones contenidas en el artículo 47 de este ordenamiento, así como para aplicar las sanciones establecidas en la ley, en los términos de sus correspondientes leyes orgánicas del Poder Judicial. Conforme a la legislación respectiva y por lo que hace a su competencia, las Cámaras de Senadores y Diputados del Congreso de la Unión, harán lo mismo.

El artículo 64 de la Ley Federal en cita, nos refiere que la Secretaría impondrá las sanciones administrativas mediante el procedimiento que el mismo nos señala, éste artículo 64 va íntimamente relacionado con el 65 es crear el procedimiento que sigue la Secretaría y también lo aplicaron las Contralorías internas, y en el caso particular la Contraloría General del Distrito Federal.

Una vez que el quejoso denunciante ha mediado una imputación directa en contra de algún servidor público adscrito a la Jefatura del Distrito Federal, esa diligencia es denominado de investigación, cabe hacer mención que las diligencias de investigación son llevadas a cabo por las Contralorías internas de los órganos que dependen de la Jefatura del Distrito Federal (Delegaciones, Secretaría de Seguridad Pública, Dirección General de Auto Transporte Urbano, etc.), e inclusive en la misma Dirección de Responsabilidades y Sanciones.

Una vez que supuestamente se cuenta con elementos necesarios para acreditar la presente responsabilidad administrativa del Servidor público involucrado, se le realiza un citatorio, al cual se le anexa un acta administrativa de presunta responsabilidad, en la que se señala el medio de su citación, además de la fecha para que se lleve a cabo a la audiencia que se le denomina de ley, donde podrá ofrecer pruebas y formular sus alegatos por sí o por sí interposita persona (abogado Defensor), el

procedimiento se rige por el Código Federal de Procedimientos Civiles, aplicable supletoriamente a los procedimientos administrativos, según lo establece la siguiente Jurisprudencia, que a la letra dice:

PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS, SUPLETORIEDAD DEL CODIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES

Debe estimarse supletoriamente aplicable el Código Federal de Procedimientos Civiles, lo mismo que de todos los procedimientos y leyes administrativos federales.- Sexta Epoca.- 3a. Parte, Vol. LXXIII, pág. 40.¹⁷

En la audiencia de Ley, además presunto responsable y su abogado participan además del responsable de la Contraloría o Dirección de Responsabilidades y dos testigos de asistencia, donde el servidor público es protestado para que se conduzca con veracidad, a efecto de que no incurra en falsedad de declaraciones ante Autoridad distinta de la Judicial, como lo previene el artículo 247 fracción I del Código Penal Vigente.

Un requisito que en ocasiones no se llevó a cabo es la citación a la audiencia ya que ésta debe mediar un plazo no menor de cinco ni mayor de quince días hábiles, y esta no se lleva a cabo por que en ocasiones al servidor público se le cita en su adscripción donde labora, lugar donde es notificado por su superior jerarquico, en ocasiones el mismo día de la audiencia, en este caso

la Contraloría señala haber hecho la notificación en tiempo y forma, hecho que no recibirá por el desconocimiento por parte de sus notificadores de las disposiciones legales que regulan la notificación, ya que éstos son hechos en horas inhábiles y como persona distinta al servidor público.

En una sala audiencia en ocasiones se lleva todo lo mencionado en el artículo 64 de la LFRSP, no siendo admitidas todas las pruebas ofrecidas por cuestión de tiempo y carga de trabajo, no llegándose a acordar la admisión de las mismas irregularidades que son una costumbre, existe una contradicción entre la fracción II y III del numeral en comento ya que en la II, nos refiere que desahogadas las pruebas (lo cual se hace en la misma audiencia), se resolverá dentro de los treinta días hábiles siguientes y notificará la resolución en el término de setenta y dos horas, cabe hacer un paréntesis en lo que se refiere a la notificación, ya que cuando la resolución es absolutoria no es notificada al interesado, retomando el punto, la fracción III, otorgó la posibilidad a las Contralorías internas de prácticas y hacer nuevas diligencias por no contar con los elementos suficientes para resolver, resultando contradictorio, ya que si una persona que es sujeta a una audiencia de ley acreditándole una presunta responsabilidad, resulta incongruente que se lleven a cabo más diligencias como comentario personal podemos inferir que esta situación es para que la autoridad tenga un fundamento legal, para

alargar los asuntos, las mismas que no resuelve en el término que señala la fracción II.

Otra irregularidad, e inclusive violación de las garantías procesales que rigen los artículos 14 y 16 constitucionales, ya que la autoridad con fundamento en la fracción IV del artículo 64 en comento, priva de sus derechos a los servidores públicos involucrados, sin existir un juicio llevado a cabo, es decir es privado de sus derechos, sin haber sido escuchado y vencido en juicio, y si llegasen a resultar no ser responsables se les restituirán en todos sus derechos, sin embargo los asuntos llegan a resolverse en un año, afectando la economía familiar, del servidor público que resulta ser absuelto.

En términos generales el procedimiento es muy viciado ya que no se lleva conforme a lo estipulado, a lo expresado en este punto podemos transcribir el siguiente precedente sustentado por la Tercera Sala Regional Metropolitana, que textualmente dice:

***AUDIENCIA DE LEY CELEBRADA EN LOS TERMINOS DEL ARTICULO 64 DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS.-** En la audiencia de ley celebrada, bien ante la Contraloría de una dependencia en el caso de infracciones que no sean grave, o bien ante la Secretaría de la Contraloría General de la Federación en los casos en que se trate de infracciones graves atentos a las

estudio de las defensas y excepciones que haga valer el servidor público sancionado y a valorar las pruebas que se aparten oportunamente, pues de lo contrario incurrirá en violaciones de procedimiento que afecten sus defensas y que trascienden el sentido de la resolución impugnada, caso en el cual el Tribunal Fiscal debe anular el acto combatido, para el efecto de que se analicen las mismas valorando las pruebas que se hayan aportada".¹⁷

Juicio No. 5743/87. Sentencia de 14 de Abril de 1988, por unanimidad de votos. Magistrado Inspector: Arnulfo Cárdenas Aguirre.- Secretario "Lic. Jorge Rojas Yañez.

R.T.F.E. Tercera Epoca, Año I, No. 8, Agosto 1988, p. 36.

Otra precedente sustentado por la Cuarta Sala regional metropolitana, en relación con el numeral en cita es la siguiente:

Servidores Públicos.- EXISTE VIOLACION PROCESAL SI AL CITARSELES A LA AUDIENCIA, NO SE LES DA A CONOCER DETALLADAMENTE LOS HECHOS CONSTITUTIVOS DE LA RESPONSABILIDAD.- En acatamiento al artículo 64 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos, la demandada al citar al servidor Público a la audiencia a que se refiere tal precepto, debe darle a conocer detalladamente los hechos que implican todos y cada una

¹⁷ Op. Cit. p. 749.

de las responsabilidades que motivan su sanción a fin de que esté en posibilidad de oponer en la propia audiencia, las defensas que estime conducentes. Si en el juicio fiscal la demanda no demuestra tal extremo, debe tenerse por configurada la violación procesal prevista por la fracción III del artículo 238 del Código Fiscal de la Federación, debiendo la Sala Fiscal abstenerse del estudio del fondo de la cuestión planteada y declarar la nulidad de la resolución impugnada, para el efecto de que la demanda imita una conforme a derecho, en la que previamente haya pugnado el vicio en que incurrió.¹⁸

Juicios Nos. 5064/87 y 5071/87 Acum.- Sentencia de 16 de mayo de 1988, por unanimidad de votos.- Magistrado instructor; Margarita Aguirre de Arriaga.- Secretario: Lic. Felix A. Garza García.

R.T.F.F. Tercera Epoca, Año I, No. 8, Agosto 1988, p. 105.

C. DE LA RESPONSABILIDAD PREVISTA EN EL ARTICULO 47 L.F.R.S.P.

Dentro del título III de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos nos habla de las responsabilidades administrativas, ya en su capítulo I, nos refiere sobre los sueldos y obligaciones del servidor público, en particular analizaremos el artículo 47 el cual señala las

¹⁸ Op. Cit. p. 790.

responsabilidades administrativas, ya en su capítulo I, nos refiere sobre los sueldos y obligaciones del servidor público, en particular analizaremos el artículo 47 el cual señala las obligaciones que tiene todo servidor público, en el desempeño de sus funciones, ya que en caso de incumplimiento de sus obligaciones, se les finca la responsabilidad correspondiente.

La Dirección de Responsabilidades y Sanciones, funda su actuación en las 24 fracciones que forman el artículo en comento, ya que si un servidor público incumple inmediatamente es sujeto del procedimiento administrativo disciplinario correspondiente, el artículo 47 nos indica que se aplicaron las sanciones ya correspondan, sin perjuicio de sus derechos laborales, así como de las normas específicas que al respecto rijan en el servicio de las fuerzas armadas.

En la Fracción I, del ordenamiento en análisis se desprende que se puede incurrir en responsabilidad, cuando no se realiza el servicio encomendado con la máxima diligencia, pudiendo constar en acciones u omisiones y si dichas conductas implican abuso o ejercicio indebido de su función.

El servidor público que no ejecute los programas correspondientes a su competencia y el incumplimiento de los ordenamientos que determinan el manejo de recursos económicos, incurrirá también en responsabilidad; única y exclusivamente el

mismo puede ocupar los recursos y facultades que le son conferidos, para los fines que están afectos.

La fracción IV obliga a toda persona sujeta a la Ley Federal referida a custodiar y cuidar, tanto la información como la documentación que por el ejercicio de su empleo tenga a su alcance, impidiendo la sustracción ocultamiento, o cualquier cosa que dañe o afecte las misma.

Otra de las obligaciones que se imponen, es la de que durante su empleo, cargo o comisión debe observar buena conducta, además con las personas con las que tenga relación por el mismo motivo, debe de tratarlas con rectitud, respeto, diligencia e imparcialidad.

La fracción VI, se dirige a los superiores jerárquicos, los cuales en la dirección de sus inferiores debe observar las debidas reglas de trato, abstenerse de incurrir en abuso de autoridad, agravio o desviación.

Por el contrario la fracción VII, impone la obligación de los inferiores jerárquicos, hacia sus superiores, ya que deben observar respeto y subordinación legítimos, avocándose al cumplimiento de las disposiciones que en ejercicio de sus atribuciones les dicten.

En caso de dudas fundadas que se susciten por la procedencia de las órdenes que reciba, debe comunicar por escrito al titular de la dependencia o entidad.

Deben de abstenerse a ejercer funciones los servidores públicos una vez de concluidos el periodo por el cual se les designó.

El sujeto que autorice o disponga a un subordinado, el que no acuda sin causa justificada a sus labores por más de 15 días continuos o 30 discontinuos en un año, en general no deben permitir que falle un subordinado, cuando las necesidades del servicio público no lo exijan.

También está prohibido el que se ejerza una función oficial o particular que la Ley prohíba.

El que permita que una persona que se encuentre inhabilitada, sea contratada para ocupar en el servicio público, un empleo, cargo o comisión, incurrirá en responsabilidad fundada en la Fracción XII, del ordenamiento Federal invocado.

Deben excusarse los servidores públicos, de intervenir, tramitar o resolver asuntos en los cuales tenga o interés directo o que llega a beneficiar, sus negocios personales o familiares, o parientes consanguíneos hasta el cuarto grado, y en caso de tener

conocimiento de asuntos relacionados a lo ya descrito deban informar inmediatamente por escrito a su jefe inmediato, debiendo observar instrucciones cuando el servidor público no pueda abstenerse de intervenir en ellos.

Debe de haber abstención, para que durante el ejercicio de sus funciones no se solicite, acepte o reciba, ya sea el servidor público o por otra persona, dinero, objetos mediante enajenación a precio inferior, donaciones, empleos o cargos para el mismo, o para sus familiares, y que procedan de persona física o moral cuyas actividades estén relacionadas con la actividad del servidor público, estas disposiciones son aplicables durante un año más de terminado su encargo.

La fracción XVI obliga al servidor público que durante su encargo dentro de la administración pública, no debe ni pretende; obtener beneficios adicionales a las contraprestaciones que recibe por el desempeño de su función, las cuales la otorga el Estado, ya sean para su beneficio o para las personas que describe la fracción XIII.

Si el servidor público interviene o participa en la selección, nombramiento, contratación, suspensión, remoción de cualquier servidor público, teniendo interés familiar o de negocios en el caso, pudiéndose derivar alguna ventaja o beneficio, ya sea

para él o para las personas previstas en la fracción XII, incurre también en responsabilidad administrativa.

La fracción XVIII, obliga a los funcionarios sujetos a la ley en cuanto a presentar con oportunidad y veracidad, en los términos establecidos por la misma ley, sus declaraciones de situación patrimonial.

Se obliga en la fracción XIX, al servidor público a atender con diligencia las instrucciones, requerimientos y resoluciones que recibe de la Secretaría de la Contraloría, conforme a su competencia.

Todo servidor público tiene la obligación de supervisar; que las personas sujetas a su discreción cumplan con las disposiciones del artículo 47 de la Ley Federal en cita, denunciando por escrito ya sea ante el superior jerárquico o a la Contraloría que puede ser causa de responsabilidad administrativa en los términos de la misma Ley Federal, y de las normas que se expidan al efecto. (Fracción XX).

Debe existir abstención de cualquier acto u omisión, que implique incumplimiento de cualquier disposición jurídica relacionada con el servicio público. (Fracción XXI).

Los servidores públicos deben de acatar las obligaciones

que les imponen las leyes y reglamentos, además cuando el planteamiento que formule el servidor público a su superior jerárquico deba ser comunicado a la Secretaría de la Contraloría General, el superior debe proceder a hacerlo sin demora, bajo su estricta responsabilidad, poniendo el trámite en conocimiento del subalterno interesado. Si el superior jerárquico omite dicha comunicación, el subalterno directamente podrá practicarla directamente, informando acerca de ese acto a su superior. (Fracción XXI).

Los servidores públicos deben de acatar las obligaciones que les imponen las leyes y reglamentación administrado el planteamiento que formula el servidor público a su superior jerárquico deba ser comunicado a la Secretaría de la Contraloría General, el superior debe proceder a hacerlo sin demora, bajo su estricta responsabilidad, poniendo el trámite en conocimiento del subalterno directamente podrá practicarla directamente, informando acerca de ese acto a su superior. (Fracción XII).

El servidor público durante el ejercicio de sus funciones o con motivo de ellas debe abstenerse de celebrar o autorizar la celebración de pedidos o contratos relacionados con adquisiciones, arrendamientos y enajenación de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de obra pública, con quien desempeñe un empleo, cargo o comisión en el servicio público, o bien con las sociedades de las que dichas

personas forman parte, sin la autorización previa y específica de la Secretaría a propuesta razonada, conforme a las disposiciones legales aplicables, del titular de la dependencia o entidad de que se trate. Por ningún motivo podrá celebrarse pedido o contrato alguno con quien se encuentre inhabilitado para desempeñar algún empleo, cargo o comisión en el servicio público (fracción XXIII).

Por último el servidor público tiene las obligaciones que le imponen las leyes y reglamentos (fracción XXIV).

En términos generales incurren en irresponsabilidad administrativa los servidores públicos que no adecuen su conducta, a lo que les impone las XXIV fracciones del artículo 47 y estos servidores públicos son los que nos enumera el artículo 2o. de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, la cual nos remite al párrafo primero y tercero del artículo 108 Constitucionel, la cual en su momento se comentó ampliamente.

D. DE LAS SANCIONES ARTICULO 53 DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS

En este punto analizaremos las sanciones a las cuales se hacen acreedores los servidores públicos que infringen las disposiciones que rigen el servicio público.

Una vez que en las dependencias y entidades de la Administración Pública, en el caso concreto la Contraloría General del Diario Federal, a través de la Dirección de Responsabilidades y Servicios, ha iniciado el procedimiento disciplinario correspondiente, por consecuencia de una queja o denuncia en contra de un servidor público adscrito a cualquier dependencia del Distrito Federal, incurriendo en responsabilidad por incumplimiento de las obligaciones establecidas en el artículo 47, serán sancionadas conforme al capítulo II de la Ley Federal de Responsabilidades de los servidores públicos, por la Contraloría interna de cada Secretaría -no Direcciones subalternas-.

El artículo 53 del Ordenamiento legal multicitado, estipula:

"Las sanciones por falta administrativa consistirán en:

- I. Apercibimiento privado o público;
- II. Amonestación privada o pública.
- III. Suspensión;
- IV. Destitución de puesto;
- V. Sanción económica; y
- VII. Inhabilitación temporal para desempeñar empleos.

Cuando la inhabilitación se imponga como consecuencia de un acto u omisión que implique lucro o cause daños y perjuicios,

será de uno hasta diez años, si el monto de aquéllos no excede de doscientas veces el salario mínimo mensual vigente en el Distrito Federal, y de diez a veinte años si excede de dicho límite. Este último plazo de inhabilitación también será aplicable por conductas graves de los servidores públicos.

Para que una persona que hubiera sido inhabilitada en los términos de ley por un plazo mayor de diez años, puede volver a desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público una vez transcurrido el plazo de la inhabilitación impuesta, se requerirá que el titular de la dependencia o entidad a la que pretenda ingresar, dé curso a la Secretaría, en forma razonada y justificada de tal circunstancia.

La contravención a lo dispuesto por el párrafo que antecede será causa de responsabilidad administrativa en los términos de esta ley, quedando sin efectos el nombramiento o contrato que en su caso se haya realizado.

Podemos advertir que el apercibimiento, en la acción y efecto de apercibir o apercibirse; apercibir es prevenir, disponer, preparar lo necesario para alguna cosa, en relación a la sanción aplicable, es hacer saber a la persona citada, emplazada o requerida que se seguirán de determinados actos u omisiones suyas.

Por lo que respecta a la amonestación, ésta es a la acción y efecto de amonestar y amonestar del latín admonere, en hacer presente alguna cosa para que se considere, procure o evite, además advertir, prevenir, reprender, ser amonestado, hacerse amonestar.

En lo que se refiere a lo privado y público, lo primero se refiere a que su superior jerárquico del superior jerárquico apercibirá o reprenderá a su subalterno, sin la presencia de personas determinadas; en el segundo caso lo hará públicamente, es decir, ante presencia de sus compañeros o demás personal.

La suspensión del latín suspensio, onis, que es la acción y efecto de suspender o suspenderse; y suspender que proviene del latín suspendere, es detener o diferir por algún tiempo una acción u obra; también es privar temporalmente a uno del sueldo o empleo que tiene, por lo que respecta a las sanciones aplicadas por la Dirección de Responsabilidades y Sanciones, las suspensiones pueden ser de treinta, sesenta y noventa días.

La sanción económica se aplica cuando se obtiene un lucro, en el desempeño de su cargo por parte del servidor público.

En relación a la inhabilitación que esta acción de inhabilitar o inhabilitarse, en el derecho es la pena o código que priva de algunos derechos, o incapacitación para ejercer diversos

empleos; inhabilitar, es declarar como inhábil o incapaz de obtener o ejercer cargos públicos, o de ejercitar derechos civiles o públicos.

Las sanciones administrativas, son aplicadas tomando en consideración la gravedad de la responsabilidad en que se incurra y la conveniencia de suprimir prácticas que infrinjan, en cualquier forma, las disposiciones de la Ley Federal de Responsabilidades de los servidores públicos a las que se dicten con base en ella; las circunstancias socioeconómicas del servidor público; el nivel jerárquico, los antecedentes y las condiciones del infractor; las condiciones exteriores y los medios de ejecución, la antigüedad del servicio; la reincidencia en el incumplimiento de obligaciones y el monto del beneficio, daño o perjuicio económico derivados del incumplimiento de obligaciones.

Para el caso de la aplicación de sanciones económicas, se aplicarán dos tantos del lucro obtenido y de los daños y perjuicios causados, tales sanciones se pagarán una vez determinadas en cantidad líquida, en su equivalencia en salarios mínimos vigentes al día de su pago, conforme al siguiente procedimiento:

La sanción económica impuesta se dividirá entre la cantidad líquida que corresponda y el salario mínimo mensual vigente en el Distrito Federal al día de su imposición, el cociente se multiplicará por el salario mínimo mensual vigente en el

Distrito Federal al día del pago de la sanción. Para los efectos de la Ley en comentario se entiende por salario mínimo mensual el equivalente a treinta veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal.

Para la aplicación de sanciones se toman como reglas, en el apercibimiento, la amonestación, y la suspensión del empleo, cargo o comisión por un periodo no menor de tres días ni mayor de tres meses, serán aplicables por el superior jerárquico.

La destitución del empleo, cargo o comisión de los servidores públicos se demandará por el superior jerárquico de acuerdo con los procedimientos consecuentes con la naturaleza de la relación y en los términos de las leyes respectivas.

La suspensión del empleo, cargo o comisión durante el periodo al que nos referimos párrafos arriba y la destitución de los servidores públicos de confianza se aplicarán por el superior jerárquico.

La inhabilitación para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público, será aplicable por resolución que dicte la autoridad competente.

Por último las sanciones económicas serán aplicadas por el superior jerárquico cuando el monto del lucro obtenido o del

daño o perjuicio causado, no exceda de cien veces el salario mínimo mensual vigente en el Distrito Federal, y por la SECODAM cuando sean superiores a dicho monto.

Cabe hacer mención que la Contraloría interna de cada dependencia, en este caso la Contraloría General es competente para imponer, por acuerdo del superior jerárquico, sanciones disciplinarias, excepto las económicas cuyo monto sea superior a doscientas veces el salario mínimo mensual vigente en el Distrito Federal, las que están reservadas exclusivamente a la SECODAM, que comunicará los resultados del procedimiento al titular de la dependencia o entidad. En estos casos la Contraloría interna, previo informe al superior jerárquico, turnará el asunto a la citada Secretaría, si los órganos mencionados tuvieran conocimientos de hechos que impliquen responsabilidad penal, darán vista a la autoridad competente para conocer del ilícito.

La autoridad sancionadora, se puede abstener de sancionar al infractor por una sola vez, cuando lo estime pertinente, justificando la causa de la abstención, siempre que se trate de hechos que no revistan gravedad ni constituyan delito, cuando lo ameriten los antecedentes y circunstancias del infractor y el daño causado por éste y no exceda de cien veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal.

Además si el servidor, presunto responsable confiesa su responsabilidad por el incumplimiento de las obligaciones al que hace referencia la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, se procederá de inmediato a dictar resolución, a no ser que quien conoce del procedimiento disponga la recepción de pruebas para acreditar la veracidad de la confesión. En el caso de que se acepte la plena validez probatoria de la confesión, se impondrá al interesado dos tercias de la sanción aplicable si es de naturaleza económica, pero en lo que respecta a indemnización, deberá ser suficiente para cubrir los daños y perjuicios causados, y siempre deberá restituirse cualquier bien o producto que se hubiese percibido con motivo de la infracción. Disponer de la no suspensión, separación o inhabilitación que dará juicio de quien resuelve.

Por último, nos permitimos señalar que las soluciones y acuerdos constarán por escrito, asentándose el registro respectivo que comprenda las secciones correspondientes a los procedimientos disciplinarios y a las sanciones impuestas, la de inhabilitación en todo caso entre ellas.

E. LA FALTA DE REGLAMENTACION DE LA DIRECCION DE RESPONSABILIDADES Y SANCIONES

Como lo hemos analizado en puntos anteriores la Dirección de Responsabilidades y Sanciones de la Contraloría General del

Distrito Federal, no tiene existencia legal ya que en el organigrama del Distrito Federal, que se contienen en el artículo 2o. de su Reglamento Interior, no aparece dicha Dirección, ni tampoco en el capítulo 5o. del Manual de Organización Institucional del Departamento invocado ni en el artículo 1o., fracción I del Acuerdo Número 32 por el que se adscriben las unidades Administrativas y Organos desconcentrados, desprendiéndose de tales afirmaciones que la multitudada Dirección no se encuentra en ningún ordenamiento jurídico que le de vida legal.

No obstante existe, es real pero no es una realidad jurídica, ya que sus actos no pueden tener consecuencias jurídicas, ya que se violan las garantías de legalidad tal como se realiza en la práctica, en tal virtud para que sus autos cuenten con la debida aplicación a la Ley, debe reglamentarse su existencia y no alegar sus facultades sancionadoras mediante un simple Acuerdo delegatorio de facultades, que no es suficiente tal como lo hemos descrito.

Podemos asegurar que la Dirección en comentario no cuenta ni con facultades regladas ni con facultades discrecionales ya que las facultades que se atribuyen no se hayan establecidas en la Ley, ni su obligación de obrar y como hacerlo, a mayor abundamiento se adecue en la jurisprudencia sustentada por el Tribunal Fiscal de la Federación, que a la letra dice:

FACULTADES REGLADAS Y FACULTADES DISCRECIONALES.-SU
DISTINCION.- Cuando las facultades o poderes de que se
encuentra investido el órgano administrativo se hayan
establecidos en la Ley, no solo señalando la autoridad
competente para obrar sino también su obligación de obrar
y como de hacerlo, en forma que no deja margen alguno
para la apreciación subjetiva del funcionario sobre las
circunstancias del acto se está en presencia de
facultades o poderes totalmente reglados, vinculando su
ejercicio por completo a la Ley. En cambio, cuando el
órgano Administrativo se encuentra investido de
Facultades o poderes para actuar cuando lo crea oportuno,
o para obrar según su prudente juicio, buscando la mejor
satisfacción de las necesidades colectivas que
constituyen el fin de su actuación, por cuanto la Ley
otorga cualquiera de esas posibilidades en forma expresa
o tácita y con mayor o menor margen de libertad, entonces
se habla del ejercicio de facultades discrecionales.¹⁹

Revisión No. 363/80.- Resuelta en sesión del 20 de mayo
de 1982 por mayoría de 6 votos, 1 más con los resolutivos
y 1 en contra.

Revisión No. 440/82.- Resuelta en sesión de 25 de enero
de 1983, por unanimidad de 8 votos.

¹⁹ Ob. cit. p. 413

Revisión No. 2267/82.- Resuelta en sesión del 29 de abril de 1982, por unanimidad de votos (texto aprobado en sesión del 19 de mayo de 1983).

R.T.F.F. Año V, No. 42, Junio 1983, p. 871.

Concluyendo si la multicitada Dirección no tiene facultades regladas, mucho menos va a tener facultades discrecionales.

No obstante la Ley clasifica las atribuciones que corresponden al gobierno del Distrito Federal en asuntos en materia de Gobierno (artículo 17) en materia Jurídica y Administrativa (artículo 18), en materia hacendaria (artículo 19) y en materia de obras y servicios públicos (artículo 20) y en cada una de esta materias va detallando las actividades que entran en esos rubros, no regula la creación de la Dirección de Responsabilidades y Sanciones.

La generalidad de la Ley debe estimarse como la esencia de la función legislativa al grado de que una garantía contra la arbitrariedad de los gobernantes en el presente caso del gobierno del Distrito Federal que es precisamente fundamento racional e histórico del principio de la generalidad, la Constitución, en su artículo 13 ha consignado como un derecho del hombre el de que "Nadie puede ser juzgado por Leyes privativas, es decir por leyes que no sean generales".

La Suprema Corte de Justicia ha admitido sin reserva estos principios al establecer jurisprudencia definida en el sentido de que "Es carácter constante de las Leyes, que sean de aplicación general y abstracta", (es decir, que deben contener una disposición que no desaparezca después de aplicarse a un caso previsto y determinado de antemano, sino que sobrevivan a esta aplicación y se apliquen sin consideración de especie o de persona, a todos los casos idénticos al que previenen, en tanto que no sean abrogados). Una ley que carece de éstos caracteres va en contra del principio de igualdad garantizado por el artículo 13 Constitucional, y aún deja de ser una disposición legislativa en el sentido material puesto que le falta algo que pertenece a su esencia (jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia, 1917-1965. Pleno. Tesis 17).

Con su carácter de norma de derecho, la Ley es una norma imperativa, lo que implica la orden de someterse a sus disposiciones, pero cuando un órgano no está sujeto a la Ley el gobernado no debe someterse a ella tratándose de los ordenamientos que deben organizar el Gobierno del Distrito Federal, es necesario crear los medios adecuados para dar cumplimiento a las normas generales que al Estado se imponen, además del carácter general e imperativo de la Ley esta debe tener los medios adecuados que garanticen su cumplimiento, es decir la Ley debe tener y tiene una Sanción.

Podemos señalar que la administración está y debe estar regida por un orden específico, una lógica de organización que, a la vez, una sus elementos y establezca un corto trámite con el exterior; los funcionarios son sometidos a una estricta disciplina; deben obedecer las órdenes de su superior jerárquico, que controla sus actos, juzga sus aptitudes y sanciona sus faltas eventuales a la Ley del servicio.

Sin embargo, si la autoridad sancionadora, no está fundada en una relación de dependencia directa, de fidelidad personal, es decir un ordenamiento legal vigente, los servidores públicos se ven incluidos en una relación de dominación y sujeción en función de la posición que ocupen en la administración sobre relaciones impersonales y subjetivos.

La administración y la responsabilidad del servidor público debe regirse en el Distrito Federal compartiendo una serie de papeles diferenciados, pero encuadrados de manera conjunta, o repartidos en escalones sucesivos superpuestos y subordinados los unos de los otros, cada escalón debe estar sometido a los directivos y al control del nivel superior debidamente fundado en su creación.

La Dirección de Responsabilidades y Sanciones al no estar reglamentada, resulta ser un ejecutor dócil en las facultades que

presuntamente le pueden delegar, esta docilidad no es mayor por la amenaza de las sanciones que impone, con miras a impregnar la creencia en la legitimidad de su autoridad y pretender arraigar la idea de obediencia en los servidores públicos, dicha Dirección se encuentra desprovista de autonomía constitutiva, de libertad de acción su relación no existe ni con el centro el cual podía definir su estatuto, su campo de atribuciones, su margen de competencia, su actividad se encuentra cerrada de reglas aunque no de cauciones y el grado de iniciativa que le es concedida no es sino el subproducto de la subordinación.

El Gobierno del Distrito Federal, crea el organismo en comento unilateral y soberanamente acerca de su configuración, de sus atribuciones, de sus formas de gestión y siendo libre de remodelarlos a su antojo, parece ser, que las reglas que vienen del centro constituyen un marco rígido, un verdadero yugo, que infringiendo con sus actos, además de transgredir y de bordar la esfera de su competencia que les ha sido concedida, aunque también asignada.

La Contraloría General del Distrito Federal, pretende al establecer la Dirección de Responsabilidades y Sanciones, tener una intervención en contra de los servidores públicos estando investida del monopolio de la coacción, no se sujeta a la fuente legítima del derecho, teniendo una incapacidad de influencia y una fuerza de normalización sin medida con aquella de que disponen otras

instituciones, lo cual está confiriendo un papel privilegiado en la regulación legal.

La Dirección de Responsabilidades y Sanciones no tienen en cuenta dos aspectos y que se refuerzan recíprocamente: la norma jurídica y la fuerza material; así como la norma jurídica se apoya en la fuerza material garantiza la ejecución de sus prescripciones, la fuerza material se abriga tras la norma jurídica, que garantiza la legitimidad de su utilización. La multicitada Dirección tiene un orden de coacción; y su poder no se expresa en la norma jurídica. Es necesario disipar aquí ciertas ilusiones en cuanto a la naturaleza de la misma, antes que ser un órgano de protección y garantía para el servidor público, la ilegalidad es la proyección de su poderío, ya que una regulación jurídica expresaría la absoluta superioridad de dicha Dirección sobre los servidores públicos del Distrito Federal.

En el Distrito Federal y la Contraloría General materializa la desigualdad fundamental entre quienes, hablando en el nombre del Estado, no tienen fundamento para ordenar, mandar e imponer órganos que no tienen un fundamento legal, en algún ordenamiento.

Toda acción de cualquier órgano administrativo debe tener su molde en el derecho, debiendo pasar por una forma jurídica, tratándose en la promulgación de actos de reglamentación, para

poder imponer a los administrados sus actos con fuerza obligatoria. La administración está dotada de prerrogativas de mando y de acción unilateral, que le permiten hacerse obedecer de pleno derecho, bajo las reservas de un control ulterior acerca de la validez de sus decisiones. Esta actividad jurídica influye una parte de aplicación y una parte de creación: La administración asegura la transcripción de normas superiores, que hace llegar a lo real y producen nuevas normas.

El derecho, pues, no es para ella solamente una coacción, sino también un instrumento de acción; por el intervienen la administración en la sociedad. La inserción en un orden jurídico estructurado y jerarquizado no tiene sino limitar su capacidad jurídica, ella la hace posible, la organiza la funda sobre bases incontestables.

Es así de esta manera, que si la Dirección de Responsabilidad y Sanciones pretende tener una determinación en su naturaleza, solo puede encontrarlos proyectando fuera de si misma su principio fundada; situando su fundamento y legitimidad en un lugar trascendente, a efecto de hacerse al mismo tiempo legible inteligible y racional, constituyendo la única fuente de la autoridad legal.

F. AUTORIDAD LEGAL QUE NO EJERCE IMPERIO, Y SE ATRIBUYE FUNCIONES SANCIONADORAS.

Como hemos analizado anteriormente, la organización Administrativa del Distrito Federal, está constituida por unidades administrativas centralizadas. Las unidades administrativas centralizadas son: Secretarios Generales, la Oficialía Mayor, la Contraloría la Tesorería y las Direcciones Generales.

Los órganos administrativos desconcentrados son: las Delegaciones en sus respectivas circunscripciones geográficas; los almacenes para los tabuladores del Departamento, etc.

El jefe del Departamento es nombrado y removido libremente por el Presidente de la República, tiene la representación legal del Departamento, los que puede delegar en la persona o personas que estime conveniente.

Los Secretarios Generales de Gobierno A y B así como el Secretario General de Obras y Servicios y el Oficial Mayor también son nombrados para el Presidente de la República.

Los órganos administrativos desconcentrados están jerárquicamente subordinados a la Jefatura del Departamento ya que, en su caso, fijará las relaciones que deben guardar con otras dependencias.

La Ley clasifica las atribuciones que corresponden al Departamento asimismo en materia de gobierno (art. 17) en materia jurídica y administrativa (art. 18) y en ceder una de estas materias va detallando las actividades que entraron en esos rubros.

Se puede apreciar que la definición que se le da, al servicio público no se ajusta por la existencia de una autoridad ilegal, por lo tanto no debe ejercer facultades de imperio, ya que la actividad organizada que se realice, no es conforme a las leyes y reglamentos vigentes en el Distrito Federal; cualesquiera sean las formas del Estado, se necesita un conjunto de órganos y personas revestidos a su poder para expresar su voluntad y hacerla cumplir, de ahí que si una autoridad sin existencia legal, se le diera dicha existencia por medio de su regulación en un ordenamiento, había una solución satisfactoria se evitaría la anarquía de esa autoridad que existe.

Hay un criterio bastante generalizado de que para que exista una cooperación efectiva entre los hombres la autoridad es necesaria y ella constituye la tarea de Gobierno a través de la formulación de mandatos, la exigencia de que éstos se cumplan para la satisfacción de los fines del Gobierno del Distrito Federal y de su misma conservación, así como para que lleve a cabo actividades que suplan o complementen las que realiza su Contraloría General.

El Distrito Federal tiene que contar con objetivos de control de conductas claramente establecidos y definidos; que debe trabajar con mayor equidad para promover un mejor equilibrio de las diferentes clases de servidores públicos; que debe existir un acuerdo común entre los órganos sancionadores y su contraloría, debe trabajarse con constancia para que se alcance y mantenga la estabilidad estructural y de confortamiento, la lealtad y vinculación indispensables al proceso político y a su administración.

Los órganos administrativos investidos de la facultad de manejar la coacción pueden estar situados de manera muy diferente sobre el contorno, administración y unidos entre ellos por lazos más o menos flojos, como es el caso de la Dirección de Responsabilidad y Sanciones; si bien la coacción constituye su medio de acción específica, ella no es suficiente para dar a dicha Dirección la seguridad de alcanzar y sus objetivos, su existencia no tiene, por sí misma, una eficacia legal.

Por otra parte el órgano en comento, acarrea reacciones negativas de los servidores públicos a los que se les insta un procedimiento administrativo, la relación de administración-sujeción no puede ser vista de frente, por su arbitrariedad, suscitando comportamientos de rechazo. Su presunta existencia legal debe ser vigorizada y sustituida por una verdadera autoridad

competente, que permita su utilización excepcional, redoblando sus efectos para apoyar su ejercicio y legitimar su represión.

La oposición de la multicitada Dirección de Responsabilidades y Sanciones de la Contraloría General del Distrito Federal, ha sido ajustado de una construcción ideológica con miras a obtener la obediencia espontánea de los servidores públicos del Distrito Federal, impregnando en los espíritus la creencia en la honestidad y la legitimidad de la autoridad administrativa. El consentimiento relativo a la Dirección es buscado por un doble trabajo de fetichización y de ocultación, lo que les importa es mostrar la excelencia de la contraloría General, disimulando los verdaderos resortes de su institución. Gracias a la inculcación de un juego regulado de representaciones, las relaciones de dominación, sujeción en el seno del espacio administrativo no son ya vividas como tales, sino percibidas como exclusivas de toda dimensión conflictiva, esfumándose tras la imagen grandiosa del Estado, la administración por medio del Departamento del Distrito Federal aparece como un simple aparato de ejecución desprovisto de voluntad propia y actuando en la total ilegalidad.

En términos generales afirmamos que una autoridad no puede atribuirse facultades sancionadoras, actuando en la ilegalidad total, ya que no aparece en ningún ordenamiento en creación, en consecuencia sus actos y resoluciones que emite la

multicitada Dirección serán nulos por emanar de una autoridad legalmente inexistente, por lo tanto los preceptos en que funda su legalidad ninguna se adecua a la misma, de lo anteriormente expuesto se adecua a la siguiente jurisprudencia, la cual no toma en cuenta para emitir sus resoluciones la multicitada autoridad, y aun cuando los tomara en cuenta, no menciona los que fundan su actuación en virtud de que ningún ordenamiento la prevé, pero procedemos a señalar la siguiente jurisprudencia que a la letra dice:

FUNDAMENTO INDEBIDO.- LA CITA DE UN PRECEPTO INAPLICABLE NO LLEVA NECESARIAMENTE A CONCLUIR QUE LA RESOLUCION SE ENCUENTRA INDEBIDAMENTE FUNDADA, SI EN ELLA SE CITAN OTROS QUE SEAN SUFICIENTES PARA SUSTENTARLA.- SI al fundarse una resolución se citan diversos preceptos y uno de ellos es exactamente aplicable al caso, no por eso necesariamente debe considerarse ilegal, pues es factible que los demás artículos sean suficientes para sustentar la conclusión de la resolución, lo que haría irrevelante la inversión de una norma legal inaplicable.²¹

R.T.F.F. Año IX, No. 94, Octubre 1987. p. 363.

En el caso de la Dirección de Responsabilidades y Sanciones, todo fundamento que cite no se adecua a la resolución que emite, conforme a su competencia, también se adecua a lo

²¹ Ob. cit. p. 519.

descrito la siguiente jurisprudencia sustentada por el T.F.F., que se cita a continuación:

INTERPRETACION DE LEYES.- Las normas que las integran deben entenderse en forma armónica o sea relacionándolas unas con otras, a fin de no dar a un precepto aislado un alcance indebido, por la sola circunstancia de que dicho precepto haya empleado determinada palabra sin hacer distingos.²²

R.T.F. 1937-48, p. 271.

Para concluir con el presente capítulo, así como el trabajo de tesis, podemos resumir con respecto al punto en comento, que un sistema efectivo para exigir responsabilidad comprende necesariamente tres aspectos: La existencia de leyes que establezcan figuras delictivas, conforme a los estrictos requerimientos constitucionales; de autoridades que gocen de una idónea competencia, es decir que legal y materialmente estén capacitados para conocer de la responsabilidad, de altos, medianos y bajos funcionarios y, por último, de un efectivo sistema de ACUSACION que debe reunir las condiciones necesarias para que el acusador, oficial o particular, no se inhiba de hacerlo por temor a represalias de parte de los acusados.

²² Ob. Cit. p. 276.

El hecho de que exista falla en uno solo de los tres aspectos del sistema, hace que éste se convierta en inoperante y de lugar, por una parte, a que un funcionario se estime irresponsable, y por otra, a que los particulares procuren soluciones al margen de la ley.

La presente obra pretende ser la visión de un estudio de una autoridad legalmente inexistente, misma que exige comentarios, las cuales no siempre tal vez estarán de acuerdo con los puntos de vista citados, pero el hecho de que se provoquen y se reflexione sobre el tema justificarán el presente esfuerzo.

CONCLUSIONES

1a. La Contraloría General del Departamento del Distrito Federal supera una deficiencia que había venido mostrando nuestra legislación: La falta de un sistema que regule la responsabilidad administrativa, sin perjuicio de las de naturaleza penal, pública Civil y laboral.

2a. El título cuarto de la Carta fundamental, se establecen las bases de la responsabilidad administrativa, en la que se incurre por actos u omisiones que afecten los criterios de legalidad, honradez, imparcialidad, economía y eficacia, que orientan a la Administración Pública y que generalizan el buen servicio público.

3a. Conforme a esos criterios se debe establecer un sistema en la Contraloría General del Distrito Federal que tenga bases sólidas y efectividad creciente.

4a. El procedimiento administrativo es autónomo del público y del penal, como lo establece el artículo 109, esto significa que una Dirección independiente, sin existencia legal, se adjudica facultades de imperio.

5a. El procedimiento administrativo ofrece al inculpado las garantías constitucionales de los artículos 14 y 16, pero al no tener la autoridad un fundamento legal, las garantías son flegrantemente violadas.

6a. Supuestamente se debe partir de un catálogo de obligaciones emitidas por el legislador que sujeta a todo servidor público, así como a la autoridad que emite actos de molestia y privación.

7a. La vigilancia de su cumplimiento estará a cargo, en primer lugar de los superiores jerárquicos y de los órganos de control de las dependencias y entidades, que están investidas con una capacidad legal acreditable.

Para así estar facultados para imponer las sanciones disciplinarias que requiere una administración eficaz y honrada.

8a. En el Distrito Federal la Contraloría Federal es la autoridad especializada para vigilar el cumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos, para identificar las responsabilidades administrativas en que incurrirán por su incumplimiento, y para aplicar sanciones, más no la Dirección de Responsabilidades y Sanciones.

9a. Es cierto que cada dependencia debe establecer órganos específicos a los que el gobernado tenga fácil acceso para presentar quejas y denuncias por incumplimiento de las obligaciones de los senadores públicos, pero nada tiene validez si las dependencias no cuentan con un ordenamiento legal, que funde su existencia.

10a. Los procedimientos sancionadores se ciñen a las garantías constitucionales, lo cual deben hacer órganos que actúen con imparcialidad, para que las servidoras públicas tengan la oportunidad de ser oídos y en su caso si procede vencidos legalmente.

11a. Al no tener existencia legal la Dirección de Responsabilidades y Sanciones, los recursos administrativos de agotamiento optativo que permitan la impugnación de los actos sancionadores, permiten que el Tribunal Fiscal de la Federación, que conoce de las controversias que se suscitan por tales actos, sean declarados nulos.

12a. La Dirección de Responsabilidades y Sanciones órgano que pretende ser pivote del sistema de responsabilidad administrativa en el Distrito Federal, debe quedar sujeta a las Leyes que regulan en cada entidad. Objetivo indelible es que, sin excepciones sean respetadas escrupulosamente tales garantías.

13a. En consecuencia necesario que la actuación de la Dirección de Responsabilidades y Sanciones, cuente con el apoyo jurídico que permita garantizar eficacia y oportunidad en el ejercicio de sus funciones.

BIBLIOGRAFIA

CAMPOS Ponce, Xavier, "Historia de las Instituciones Mexicanas", Desviaciones, engaños y abusos, Editores Mexicanos Asociados, México, 1980, p. 180.

CARDENAS, Raúl F., "Responsabilidad de los Funcionarios Públicos", Antecedentes y Leyes vigentes de México.

CROZIER MICHEL. "La Sociedad Bloqueda" Amorrorto, Buenos Aires, 197 p.

FAYA Viscas, Jacinto, "Administración Pública Federal", México 1979, p. 675.

GARCIA Valencia, Antonio, "Las Relaciones Humans en la Administración Pública Mexicana", Cuarta Edición, Editorial Porrúa, México 1978, p. 258.

GONZALEZ PEREZ, Jesús. "Administración Pública y Libertad" Primera Edición Editorial México p. 92.

HIJAR y Haro, Alberto, "Manual de la Contraloría", en Revista de la Administración Pública, No. 54, Abril-Junio de 1983, Ediciones WAP, México 1983.

HUMBOLDT, Alejandro, "Ensayo Político Sobre el Reino de la Nueva España", Editorial Porrúa, 1978, Colección Sepan Cuantos, México, 1978, p. 696.

JIMENEZ CASTRO, Wilburg "Administración Pública para el desarrollo integral" Segunda Edición Fondo de Cultura Económica, México 1975 469 p.

LANZ Cárdenas, Jose Trinidad, "La Contraloría y el Control Interno en México", Antecedentes Históricos y Legislativos. Secretaría de la Contraloría General de la Federación, Fondo de Cultura Económica, p.s 583.

LANZ Cárdenas, José Trinidad, "La Contraloría y el Control Interno en México", Secretaría de la Contraloría General de la Federación; Fondo de Cultura Económica, México, p. 57.

LOPEZ Austin, Alfredo. "La Constitución real de México Tenochtitlán", U.N.A.M., México, 1961, pp. 127-128.

NOGUERA, Eduardo. "Los Señoríos y Estados Militares", Secretaría de Educación Pública, INAH, 1976. p. 367.

PORRAS Muñoz, Guillermo, El Gobierno de la Central de México en el Siglo XVI" Instituto de Investigaciones Jurídicas Históricas, U.N.A.M., México 1982, p. 515.

TENA Ramírez, Fernando, "Leyes Fundamentales de México, 1800-1976, séptima Edición, Editorial Porrúa, México, 1976, p. 32.

TENA Ramírez, Fernando, Op. Cit. pp. 147-152.

TENA Ramírez, Fernando, Op. Cit. pp. 606.

VELASCO IBARRA, Enrique y Otros. "Administración Pública y Desarrollo" México, Una Facultad de Ciencias Políticas y Sociales 363 p.

Artículo 47 de la Tercera Ley Constitucional

Citado por Alfredo Chavero, en "México a Través de los Siglos, Tomo I, Libro Cuarto, Capítulo XI, Editorial Cumbre, México, 1958, p. 635.

Cfr. "Derechos Administrativos, Vigésima Novena Edición, Editorial Porrúa, México, 1990, p. 119.

Diccionario de Política, México, 1990, p. 19.

Diccionario de Política, Siglo XXI, Editores, Sexta Edición en España, México, 1988, p. 13.

Secretaría de Gobernación, "Renovación Política", Fondo de Cultura Económica, México, 1988, p. 144.

Secocef "Prontuario de Atribuciones y Base Legal de Comisarios y Delegados de Contraloría", Coordinación General de Comisarios y Delegados de Contraloría en el Sector Público, Documento Interino, México, Julio 1983.

LEGISLACION

- CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS
- LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL
- LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS
- CODIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES
- CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION
- LEY ORGANICA DEL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL
- REGLAMENTO INTERIOR DEL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL
- MANUAL DE ORGANIZACION DEL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL

OTRAS PUBLICACIONES

CONSULTADAS

"Jurisprudencia del Tribunal Fiscal de la Federación 1939-1993. Presidentes de las Salas 1988-1993".