



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO

**LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA DE LOS
TITULARES DE LOS ÓRGANOS POLÍTICO
ADMINISTRATIVOS, ANTE LOS ORGANISMOS
FISCALIZADORES Y SUS CONSECUENCIAS JURÍDICAS,
A LA LUZ DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS
ESTADOS UNIDOS MEXICANOS**

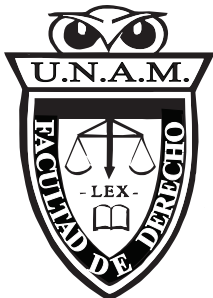
T E S I S

Que para obtener el título de
Licenciada en Derecho

Presenta:

ANAID CAMPOS GALINDO

Asesor: **LIC. FELIPE ROSAS MARTÍNEZ**



Ciudad Universitaria, D.F. 2011



Universidad Nacional
Autónoma de México



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.



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE
MÉXICO

UNIDAD DE SEMINARIOS "JOSÉ VASCONCELOS"
FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO CONSTITUCIONAL Y
DE AMPARO

Cd. Universitaria, D. F. 17 marzo de 2011.

DR. ISIDRO ÁVILA MARTÍNEZ.
DIRECTOR GENERAL DE LA ADMINISTRACIÓN
ESCOLAR DE LA U.N.A.M.
P R E S E N T E.

Por este conducto, me permito comunicar a usted, que la pasante, **CAMPOS GALINDO ANAID** con número de cuenta 09821341-4 bajo la supervisión de este Seminario, elaboró la tesis intitulada "**LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA DE LOS TITULARES DE LOS ÓRGANOS POLÍTICO ADMINISTRATIVOS, ANTE LOS ORGANISMOS FISCALIZADORES Y SUS CONSECUENCIAS JURÍDICAS, A LA LUZ DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS**", realizada con la asesoría del profesor Lic. Felipe Rosas Martínez.

Con fundamento en los artículos 8º fracción V del Reglamento de Seminarios, 19 y 20 del Reglamento General de Exámenes de la Universidad Nacional Autónoma de México, por haberse realizado conforme a las exigencias correspondientes, se aprueba la nombrada tesis, que además de las opiniones que cita, contiene las que son de exclusiva responsabilidad de su autor. En consecuencia, se autoriza su presentación al Jurado respectivo.

"La interesada deberá iniciar el trámite para su titulación dentro de los seis meses siguientes (contados de día a día) a aquél en que le sea entregado el presente oficio, en el entendido de que transcurrido dicho lapso sin haberlo hecho, sabe caducará la autorización que ahora se le concede para someter su tesis a examen profesional, misma autorización que no podrá otorgarse nuevamente, sino en el caso de que el trabajo recepcional conserve su actualidad y siempre que la oportuna iniciación del trámite para la celebración del examen haya sido impedida por circunstancia grave, todo lo cual calificará la Secretaría General de la Facultad"

A T E N T A M E N T E
"POR MI RAZA HABLARÁ EL ESPÍRITU"
EL DIRECTOR DEL SEMINARIO

LIC. EDMUNDO ELÍAS MUSI

*mpm.





UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE
MÉXICO

**“UNIDAD DE SEMINARIOS “JOSÉ VASCONCELOS”
FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO CONSTITUCIONAL Y DE
AMPARO**

**LIC. EDMUNDO ELÍAS MUSI
DIRECTOR DEL SEMINARIO DE DERECHO
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO
P R E S E N T E**


Distinguido Maestro:

Con toda atención me permito informar a usted que he revisado y asesorado completa y satisfactoriamente la tesis profesional intitulada **“LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA DE LOS TITULARES DE LOS ÓRGANOS POLÍTICO ADMINISTRATIVOS, ANTE LOS ORGANISMOS FISCALIZADORES Y SUS CONSECUENCIAS JURÍDICAS, A LA LUZ DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS”** elaborada por la alumna **CAMPOS GALINDO ANAID**.

Es de destacar que en el desarrollo de su investigación, la sustentante se apoyó en varios textos legales, por lo que se trata de un trabajo que reúne las condiciones más que suficientes para ser aprobada, a efecto de que la sustentante presente el examen profesional correspondiente, por lo tanto autorizo el mencionado trabajo, por considerar que reúne todos y cada uno de los requisitos que establecen los artículos 18, 19, 20, 26 y 28 del vigente Reglamento de Exámenes de nuestra Universidad.

Aprovecho la oportunidad para reiterar a usted las seguridades de mi consideración más distinguida.

A T E N T A M E N T E
"POR MI RAZA HABLARÁ EL ESPÍRITU"
Cd. Universitaria, D.F., marzo 7 de 2011.


LIC. FELIPE ROSAS MARTÍNEZ.
**PROFESOR ADSCRITO AL SEMINARIO DE
DERECHO CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO**

*mpm.

Dedico el presente trabajo A:

Mi Señor Jesucristo, quien por su infinito amor y misericordia me ha permitido cumplir este anhelo de mi corazón.

Luis y Zoar, mis dos hermosas bendiciones y mi motivo para seguir adelante, quienes me dan su amor y apoyo incondicional.

Soledad Galindo, mi madre, quien con su enorme amor, apoyo e incondicional amistad ha sido la forjadora de la persona que hoy soy y de los *pequeños grandes* logros que he podido realizar.

Agradezco A:

Dios, Sol, Luis, Zoar, Héctor, Mónica, José Luis, Claudia, Paty, Camilo, por gran su amistad y por estar siempre ahí.

Patricia Luna, Alberto Birrichaga y Camilo Constantino, quienes me motivaron y me dieron la oportunidad y el tiempo de concluir este trabajo.

A mis profesores y a mi muy querida Universidad por su sabiduría y enseñanza.

INDICE DE CONTENIDO

	pagina
Introducción	001
CAPITULO I	
1.- Conceptos preliminares	003
1.1.- Administración Pública	003
1.2.- Servicio Público	005
1.3.- Servidor Público	007
1.4.- Funcionario Público	008
1.5.- Órgano Político Administrativo	009
1.6.- Organismo Fiscalizador	010
1.7.- Procedimiento Administrativo	011
1.8.- Procedimiento Administrativo Disciplinario	013
1.9.- Control en el ámbito de la Administración Pública	013
1.10.- Obligación en el contexto del Servidor Público	015
1.11.- Obligación en el contexto del Servicio Público	021
1.12.- Responsabilidad en el ámbito del Servicio Público	021
1.13.- Sanción, en el ámbito de la disciplina administrativa	022
1.14.- Cuenta Pública	024
1.15.- Auditoria	025
CAPITULO II	
2.- Estudio Histórico-Constitucional del Distrito Federal	027
2.1.- Creación Jurídico-Constitucional del Distrito Federal	027
2.1.1.- Constitución de Cádiz 1812	027
2.1.2.- Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824	028
2.1.3.- Decreto de creación del Distrito Federal del 18 de noviembre de 1824	028
2.1.4.- Las siete Leyes Constitucionales de 1836	030
2.1.5.- Superior Orden del 20 de febrero de 1837	031
2.1.6.- Autorización Presidencial del 28 de marzo de 1848	032
2.1.7.- Decreto del 16 de febrero de 1854	032
2.1.8.- Constitución Política de la República Mexicana de 1857	033
2.1.9.- Ley de Organización Política y Municipal del Distrito Federal	034
2.1.10.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917	035
2.1.11.- Reforma de 1928 al artículo 73, fracción VI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	036
2.1.12.- Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal del 31 de diciembre de 1941 y reforma de 1970	036
2.1.13.- La Asamblea de Representantes del Distrito Federal de 1987	037
2.1.14.- Reforma Constitucional de 1993	039
2.1.15.- Estatuto de 1994	041
2.1.16.- Reforma Constitucional de 1996 y las elecciones de 1997.	043

2.2.- De la forma de organización del Distrito Federal	045
2.1.1. Jefe de Gobierno del Distrito Federal	046
2.2.2.- Las Secretarías y Dependencias	050
2.2.3.- Los Órganos Político-Administrativos	053
2.2.4.- Los Órganos Desconcentrados	055
2.2.5.- Los Órganos Descentralizados	057
2.2.6.- Del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal	059
2.2.7.- Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal	061
2.3.- De la Asamblea Legislativa del Distrito Federal	063
2.3.1. Organización Interna	064
2.4.- Del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal	068
2.4.1 De su organización Interna	069
2.4.2 Del Pleno y de las Salas	070
2.4.3 De los Juzgados	073
2.4.4. El Consejo de la Judicatura del Distrito Federal	073

CAPITULO III

3.- De la Responsabilidad Administrativa de los Servidores Públicos	075
3.1.- De las Responsabilidades de los Servidores Públicos	075
3.1.1.-Titulo Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos mexicanos	075
3.1.2.- Responsabilidad Civil	077
3.1.3.- Responsabilidad Penal	078
3.1.4.- Responsabilidad Política	079
3.1.5.- Responsabilidad Administrativa	079
3.1.6.- Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos	080
3.1.7.- Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos	081
3. 2.- Del Procedimiento Administrativo Disciplinario en el Distrito Federal	082
3.2.1.- De las formas de excitación de los Órganos competentes	083
3.2.2. Diligencias de investigación y la presunción de responsabilidad administrativa.	085
3.2.3.- De la Audiencia de Ley y etapa de pruebas.	089
3.2.4.- De la resolución y los medios de impugnación	090
3.3.- De los Organismos Fiscalizadores del Distrito Federal	094
3.3.1.- Auditoría Superior de la Federación	094
3.3.2.- Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.	098
3.3.- De los Órganos de Control de la Administración Pública del Distrito Federal	101
3.3.1.- Contraloría General del Distrito Federal.	102
3.3.2.- Órganos Internos de Control	104
3.3.3.- Control Externo	106

CAPITULO IV

4.- De la Responsabilidad Administrativa de los Titulares de los Órganos Político Administrativos, ante los Organismos Fiscalizadores y sus

consecuencias jurídicas	107
4.1.- Facultades y obligaciones de los titulares de los Órganos Político Administrativos	107
4.1.1 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	108
4.1.2 Estatuto de Gobierno del Distrito Federal	108
4.1.3 Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal	109
4.1.4 Reglamento Interior de la Administración Pública	109
4.1.5 Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos	110
4.2.- Formas de Control de los Organismos Fiscalizadores del Distrito Federal.	111
4.2.1 La Fiscalización en México	112
4.2.2 La Revisión de la Cuenta Pública Federal	114
4.2.3 La Revisión de la Cuenta Pública del Distrito Federal	117
4.3. Responsabilidad Administrativa de los Titulares de los Órganos Político Administrativos, derivadas de los medios de control de los Organismos Fiscalizadores del Distrito Federal	121
4.3.1 El Control de la Administración Pública del Distrito Federal, la fiscalización y la cuenta pública	122
4.3.2 Fiscalización, rendición de cuentas y transparencia	127
4.3.2.1 Fiscalización	127
4.3.2.2 Rendición de cuentas	128
4.3.2.3 Transparencia	130
4.3.3. De la obligación de la supervisión de los Titulares de los Órganos Político Administrativos, a sus inferiores jerárquicos	130
4.4. Del resultado de los procedimientos de control de los Organismos Fiscalizadores	132
4.4.1. Del procedimiento de determinación de responsabilidades administrativas de los Titulares de los Órganos Político Administrativos, respecto de los resultados de los procedimientos de control de los Organismos Fiscalizadores del Distrito Federal y sus consecuencias jurídicas	135
Conclusiones	142
Bibliografía	148

INTRODUCCIÓN

El presente trabajo, tiene como propósito obtener el título de Licenciada en Derecho, para lo cual se realizó la tesis intitulada “La Responsabilidad Administrativa de los Titulares de los Órganos Político Administrativos, ante los Organismos Fiscalizadores y sus consecuencias jurídicas, a la luz de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”.

El tema de la administración pública no es sencillo, pues tiene características muy peculiares y conceptos muy amplios; sin embargo hablar de la ejecución presupuestal que llevan a cabo los órganos que la conforman, su revisión y las consecuencias de ellas resultan aún más complejas; es por ello que la presente investigación tiene un título tan específico y posiblemente demasiado largo, pues dejarlo más abierto conllevaría a realizar un trabajo del tamaño de una enciclopedia de varios tomos y perder el objetivo, es así que el mismo se ha enfocado a establecer cuatro grandes aspectos:

Primeramente, la forma en que ha sido conformada la Administración Pública del Distrito Federal y su organización (centralizada, desconcentrada y paraestatal), para así enfocarnos con especial atención en los Órganos Político Administrativos, los cuales son un tema *sui generis*, pues ninguna otra entidad administrativa de la Republica Mexicana los tiene, ya que el Distrito Federal, no es sólo una entidad federativa más sino que es la sede de los poderes de la Unión, por lo que el titular de dichos órganos es singular pues en todo el territorio nacional solo hay dieciséis lo que hace más peculiar el tema.

En segundo lugar nos avocamos a reconocer cuáles son los órganos que se encargan de ejercer control sobre la Administración Pública del Distrito Federal, y cuáles de ellos conocen de la revisión de la ejecución del presupuesto asignado a los mismos, es decir, la Auditoría Superior de la Federación, únicamente por cuanto hace al ejercicio de presupuesto designado al Distrito Federal por parte la Federación para ciertos programas, planes o partidas específicas; la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, que viene siendo la Entidad de Fiscalización Superior del Distrito Federal y en menor grado la Contraloría General del Distrito Federal y sus órganos de control al interior de los órganos sujetos de fiscalización, pues dicha dependencia a través de la práctica de auditorías, también verifica la correcta ejecución de los recursos asignados.

En tercer lugar analizaremos los procedimientos utilizados por dichos órganos de fiscalización del Distrito Federal, sus resultados y las consecuencias de los mismos. Así tenemos que toda vez que los Órganos Político Administrativos ejecutan presupuesto (local y federal), sus registros financieros y resultados

forman parte de la cuenta pública del Distrito Federal, por lo que son sujetos de fiscalización; de la misma forma, del análisis de las normas que regulan su actuación se observa que los Titulares de los mismos, también denominados “Jefes Delegacionales” son directamente responsables de la programación presupuestal de los órganos de que son titulares, así como de la ejecución de la misma y la supervisión de aquellos funcionarios en los que delega funciones.

Finalmente, resulta trascendente estudiar si derivado de la fiscalización practicada a los órganos Político Administrativos, pueden determinarse responsabilidades administrativas de los Jefes Delegacionales, y de ser así, cuál es procedimiento a observar y por supuesto las consecuencias que de dichos actos puedan derivarse.

El tema del ejercicio presupuestal ha tomado una importancia sin precedente, estamos en un momento socio-político en el que la llamada “rendición de cuentas” y la “trasparencia” se utiliza de forma constante y rutinaria, pues no solo los políticos quieren ventilar los malos manejos de sus rivales partidarios o defender una corriente política, sino que los propios ciudadanos muestran genuino interés en saber en qué se están utilizando las contribuciones que los mismos aportan y que están en constante controversia por su aumento y la generación de nuevas obligaciones fiscales.

Ahora bien, el gobernado no desea únicamente enterarse de forma clara y precisa cual haya sido el destino de sus contribuciones, sino que además quiere saber si la ejecución del presupuesto asignado a determinados órganos de gobiernos se hizo apegada a la norma y a los planes y programas respectivos y exige que en caso contrario se sancione al servidor público que ha defraudado la confianza conferida por la ciudadanía y la soberanía que ha cedido al Estado, además quiere constatar que esa sanción sea debidamente aplicada y efectivamente cumplida.

Lo anterior es relevante pues la impunidad sobre aquellos actos que no solo violentan intereses particulares, sino que lesionan a toda la ciudadanía, deslegitima la autoridad que detentan no solo dichos funcionarios, sino a los Órganos que se encargan de ejercer el control de la Administración Pública.

CAPITULO I

1.- Conceptos preliminares

Para poder entrar al tema que se plantea, es importante establecer los conceptos básicos que serán utilizados a lo largo del presente trabajo, con el objeto de que quien lee, pueda comprender el sentido del mismo, ya que la complejidad del tema requiere que cualquier concepto que se trate de ahora en adelante sea enfocado en el ámbito de la administración pública y los sujetos inherentes a ella, es decir a los servidores públicos.

1.1.- Administración Pública

El concepto de Administración Pública ha sido presentado por muchos autores y desde muy distintos puntos de vista, por lo tanto es posible escribir todo un tratado únicamente para tratar de conceptualizarla de forma que todos estuviesen de acuerdo, es por ello que en el presente trabajo haremos referencia únicamente a algunos conceptos que la doctrina aporta e iremos de lo general a lo particular.

Así tenemos que el maestro Enrique Rivero Ysern, señala que el término Administración “consiste en la actividad que desempeñan los individuos o las empresas en virtud de la necesidad que debe proveer en la cotidianidad y a partir de los recursos materiales, humanos, e incluso intangibles de los que se pueden disponer.”¹

En ese sentido, podemos describir a la Administración como aquella actividad que realizan los individuos para emplear los recursos con los que cuenta, para cumplir con los fines de la empresa o institución a la que prestan su servicios.

Ahora bien, por Administración Pública podemos entender a aquella actividad que realiza el Poder Ejecutivo de un Estado, a través de los órganos que lo componen y que tienen por objeto brindar a sus ciudadanos los servicios públicos fundamentales, a través del uso racional y eficaz de los recursos asignados para ese efecto.

Veamos algunos conceptos doctrinales.

De acuerdo con el Maestro Miguel Acosta Romero, la Administración Pública “Es la parte de los órganos del Estado que dependen directa, o indirectamente, del Poder Ejecutivo, tiene a su cargo toda la actividad estatal que no desarrollan los

¹ Rivero Ysern, Enrique, El derecho administrativo y las relaciones entre particulares, Instituto García Oviedo, Sevilla España, 1969, p. 456

otros poderes (legislativo y judicial); su acción es continúa y permanente, siempre persigue el interés público; adopta una forma de organización jerarquizada y cuenta con a) elementos personales; b) elementos patrimoniales; c) estructura jurídica y d) procedimientos técnicos.”²

El Maestro Narciso Sánchez Gómez por su parte, afirma que “...la administración pública es aquella actividad que se encuentra escenificada por el Estado a través de una serie de dependencias y organismos que integran los sectores centralizado y paraestatal y que lleva como finalidad atender la necesidad de interés social o colectivo; sin perder de vista, que en un sentido general la administración pública también es propia de los poderes Legislativo y Judicial, porque su razón de ser es de orden público y conforme a los intereses del pueblo, para servirlo, ayudarlo protegerlo y mejorar sus condiciones de vida.”³

El Maestro Jorge Fernández Ruiz, concibe a la administración pública como “el conjunto de áreas del sector público del Estado que, mediante el ejercicio de la función administrativa, la prestación de servicios públicos, la ejecución de las obras públicas y la realización de otras actividades socio-económicas de interés público, trata de lograr los fines del Estado”.⁴

El Maestro Ignacio Burgoa Orihuela, señala que “La palabra administración tiene diversas acepciones, pues implica servicio, dirección, manejo o gobierno de conductas, actividades o bienes. Por tanto, la administración Pública es el mismo gobierno del Estado que se ejerce al través de múltiples órganos colocados dentro de una situación jerárquica que tiene como autoridad cúspide al Presidente o Primer Ministro en los regímenes correspondientes. La administración pública, además de tener este significado dinámico; también entraña el conjunto de dichos órganos estatales y dentro de su respectiva competencia ejercen funciones de gobierno en múltiples ramos vinculados a la vida social, económica, cultural y política de la sociedad...

En resumen, el concepto de administración pública presenta dos aspectos; el orgánico y el dinámico. Conforme al primero comprende a todos los órganos centralizados o paraestatales que en diferentes ramos ejercen la función administrativa; y de acuerdo al segundo, entraña la función misma que es; como ya se dijo; de servicio, de manejo de gobierno, de lo que tradicionalmente se conoce con el nombre de cosa pública “res pública”.⁵

En México, la Administración Pública está regulada primeramente por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ordenamiento que determina la forma en que está estructurada tanto orgánicamente como

² Acosta Romero, Miguel, Teoría General del Derecho Administrativo, Porrúa, Novena edición, México 1990, p.108

³ Sánchez Gómez, Narciso, Primer Curso de Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, Segunda Edición, México, 2000, p. 74

⁴ Fernández Ruíz, Jorge, Derecho Administrativo del Distrito Federal, Editorial Porrúa, Primera Edición. México 2009, p.133

⁵ Burgoa Orihuela, Ignacio, Diccionario de Derecho Constitucional, Garantías y Amparo, Editorial Porrúa, Quinta Edición, México, 1998, p. 25

territorialmente; así tenemos que la Administración Pública en nuestro país se divide en Centralizada, Descentraliza y Desconcentrada; y por cuanto a la jurisdicción territorial se divide en Federal y Local.

Respecto al tema de la forma de organización de la Administración Pública en México, ahondaremos en su estudio más adelante.

1.2.- Servicio Público

Existen diversas concepciones respecto a lo que es el Servicio Público, para efectos del presente trabajo tomaremos en cuenta las siguientes:

El maestro Andrés Serra Rojas, lo conceptúa de la siguiente manera: “El servicio público es una actividad técnica, directa o indirecta, de la administración pública activa o autorizada a los particulares, que ha sido creada y controlada para asegurar de una manera permanente, regular, continua y sin propósitos de lucro, la satisfacción de una necesidad colectiva de interés general, sujeta a un régimen especial de derecho público.”⁶

De lo anterior resalta que, el Maestro Andrés Serra Rojas, toma en consideración que el servicio público puede ser prestado no solo por los órganos pertenecientes a la Administración Pública, sino que considera en su concepto la posibilidad de que sea ejercido por particulares que han obtenido por parte de una autoridad la obligación de proporcionar un servicio público específico en beneficio del interés general, véase el caso de los concesionarios.

Por su parte el Doctor Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez, al respecto señala lo siguiente “...Así tenemos que el servicio público es una actividad general; uniforme, regular y continua, realizada por el Estado o por los particulares, conforme a las disposiciones legales que la regulan para satisfacción de necesidades colectivas de interés general.”⁷

Resultan muy importantes las características que el Doctor Delgadillo impone al Servicio Público, el cual además de ser general debe ser uniforme, porque tiene que abarcar a todos los sectores de la población con la misma calidad sin distinción alguna; asimismo debe ser regular y continúa por que las necesidades que cubre no pueden ser suspendidas o irregulares, ya que en caso contrario se generaría el caos y la inconformidad social.

El Maestro Narciso Sánchez refiere que “De los dos elementos de la locución servicio público, el de naturaleza sustantiva “servicio”, tiene una acepción determinada: ejercer una función, cumplir un fin, satisfacer una necesidad; en cambio, el de naturaleza adjetiva “público”, es indeterminado, por cuanto ese

⁶ Serra Rojas, Andrés, Tratado de Derecho Administrativo, Porrúa, México. 1993, pág.102

⁷ Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto. Elementos de Derecho Administrativo I., Dr. Noriega Editorial, Segunda Edición, México, 2000, p.286

servicio puede ser referido a la persona pública que lo realiza o al beneficiario o usuario del mismo, esto es, servicio del público o para el público... De tal manera que el servicio público es aquella acción o efecto de servir al pueblo, proteger sus intereses, satisfacer sus necesidades por medio de las funciones del Estado y de la actuación de los particulares.”⁸

Para el Maestro Gabino Fraga el servicio público es “... una actividad destinada a satisfacer una necesidad colectiva de carácter material económico o cultural, mediante prestaciones concretas e individualizadas, sujetas a un régimen jurídico que le imponga adecuación, regularidad y uniformidad”⁹

El Maestro Duguit considera que existe servicio público cuando se reúnen los elementos siguientes: a) una función que el Estado considera como obligatoria, en un momento determinado, b) cierto número de agentes jerarquizados para realizar la función; c) una cierta cantidad de recursos para el cumplimiento de la misma a un régimen jurídico especial.”¹⁰

Finalmente el Maestro Jorge Fernández Ruiz, señala: “servicio público es toda actividad técnica destinada a satisfacer de manera regular; continúa y uniforme, una necesidad de carácter general, con sujeción a un régimen jurídico exorbitante del derecho privado, ya por medio de la administración pública, bien mediante particulares facultados para ello por autoridad competente, en beneficio indiscriminado de toda persona”.¹¹

Las anteriores definiciones, resaltan al Servicio Público como una obligación del Estado para satisfacer las necesidades de sus gobernados, a través de una estructura orgánica y sujeto a un régimen legal. No es óbice resaltar que como bien señala el maestro Jorge Fernández, dicha función no está supeditada únicamente a los servidores públicos sino a particulares facultados para ello a través de figuras como la concesión.

Por todo lo expuesto y para efectos del presente trabajo, podemos afirmar que el Servicio Público es la actividad desarrollada por el Estado a través de su Órgano Ejecutivo, cuya estructura orgánica denominada Administración Pública despliega, bajo el objetivo de satisfacer las necesidades elementales de sus gobernados, siempre bajo la observancia de la norma.

⁸ Sánchez Gómez, Narciso, Op. Cit. p.39

⁹ Fraga, Gabino, Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, México, 1979, p. 23.

¹⁰ Duguit, León. Tratado de Derecho Constitucional, París, Francia 1921, Tomo II, p. 55

¹¹ Fernández Ruíz, Jorge, Derecho Administrativo del Distrito Federal, Editorial Porrúa, Primera Edición. México 2009, p.231

1.3.- Servidor Público

El concepto de Servidor Público más utilizado en el derecho mexicano, es el que la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, nos proporciona en el artículo 108, que a la letra reza:

“ARTÍCULO 108. Para los efectos de las responsabilidades a que alude este título se reputaran como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros de los poderes Judicial del Distrito Federal, a los funcionarios y empleados, y, en general a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.”

Es decir, por Servidor Público se entiende a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública.

Ahora bien, veamos algunos conceptos que la doctrina aporta y que están sumamente apegados a lo señalado en nuestro máximo ordenamiento legal.

El Maestro Rafael I. Martínez Morales, refiere que el Servidor Público es aquella "Persona Física que realiza una función pública de cualquier naturaleza" y continua señalando que "El artículo 108 de nuestra carta magna, reputa como servidor público a toda persona que desempeña un empleo, un cargo o una comisión de cualquier naturaleza dentro de la administración pública (Federal o del D.F.), incluso a los representantes de elección popular, a los miembros del poder judicial y a los demás funcionarios y empleados. De acuerdo con ello, podemos derivar que el concepto de servidor público es más extenso que los de funcionario y empleado, pues no sólo se refiere a éstos sino que, también, a cualquier persona a la que el Estado le haya conferido un cargo o una comisión de cualquier índole, entre los que se ubicarían aquellos individuos que hayan sido designados como funcionarios electorales, o bien para contribuir al levantamiento de los censos, sólo por mencionar algunos." ¹²

Por su parte el Doctor Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez, de una forma más práctica manifiesta que "...el servidor público es toda persona que presta sus servicios al Estado." ¹³

El Maestro Narciso Sánchez señala que "El alma e hilo conductor de la función pública es el servidor público, se trata de la persona física que mediante un nombramiento, por elección popular o por figurar en la lista de raya de los trabajadores o eventuales, desempeña las tareas o labores propias de una entidad pública en alguno de los Poderes Federales o Estatales. Por lo tanto en dicha

¹² Martínez Morales, Rafael I., Derecho Burocrático, Editorial Oxford University Press, Primera Edición, México, 1997, pág. 145

¹³ Delgadillo Gutiérrez, Op. Cit. p.176

persona recae la responsabilidad ya sea técnica, política o administrativa según sus atribuciones legales propias de la misma función”¹⁴

Las definiciones anteriores coinciden con el concepto legal, por lo tanto para efectos del presente trabajo, entenderemos por Servidor Público a toda persona física que presta sus servicios en un órgano perteneciente a alguno de los tres poderes de la unión.

1.4.- Funcionario Público.

Resulta un fenómeno común considerar sinónimos los términos Servidor Público y Funcionario Públicos, sin embargo, se debe precisar que sí existen diferencias entre uno y otro, así tenemos que toda persona que presta sus servicios para un órgano de gobierno es un Servidor Público; sin embargo el Funcionario Público es un Servidor Público con una calidad específica en función de la forma en que fue designado para ocupar el cargo que desempeña, así tenemos que el término Servidor Público viene siendo el género y la denominación Funcionario Público es la especie.

Al respecto y para robustecer la premisa anterior, el Maestro Rafael Bielsa, señala que: “Funcionario Público es el que en virtud de designación especial y legal, ya por decreto ejecutivo, ya por elección y de una manera continua, bajo formas y condiciones determinadas en una esfera de competencia, constituye o concurre a constituir y a expresar o ejercitar la voluntad del estado, cuando esa voluntad se dirige a la realización de un fin público, ya sea actividad jurídica o social”¹⁵

Para el Maestro Narciso Sánchez “El funcionario público es un servidor del Estado, designado o electo popularmente por disposición de una norma jurídica, para ocupar mandos medios y superiores dentro de la estructura de los poderes públicos y como consecuencia asume funciones de representatividad, iniciativa, decisión y mando, su duración en el cargo en ciertos casos es temporal, y en otros puede ser removido libremente por su superior jerárquico y generalmente asume la categoría de trabajador de confianza al servicio del Estado”¹⁶

En tal razón y para efectos del presente trabajo, por Funcionario Público entenderemos a aquella persona física que ocupa un cargo en alguno de los poderes que conforma al Estado, pero que a diferencia de otros servidores públicos, fue electo por plebiscito, o que fue designado por un órgano o comisión conformada para tal fin, o ya sea que cuente con un nombramiento especial, emitido por parte de algún funcionario con facultades para ello, previamente establecido en la norma jurídica.

¹⁴ Sánchez Gómez, Narciso, Op. cit. 378

¹⁵ Bielsa, Rafael, Derecho Administrativo, Roque de Palma, Quinta Edición, Buenos Aires, 1955, tomo III pp. 263 y 269

¹⁶ Sánchez Gómez, Narciso, Op. Cit. p.383

1.5.- Órgano Político Administrativo

Como sabemos, los Órganos Político Administrativos, antes de pertenecer al denominado Gobierno del Distrito Federal, eran conocidos normativa y doctrinalmente como Delegaciones, y pertenecían al entonces Departamento del Distrito Federal, que estaba directamente administrado por la Federación hasta el año de 1994, tenían funciones jurídicas distintas aunque similares, el Maestro Miguel Acosta Romero, definió a las Delegaciones de la siguiente Forma:

“La Delegación es una unidad político-administrativa regional que lleva a cabo todas las atribuciones y cometidos que corresponden al Departamento del Distrito Federal, dentro del territorio geográfico de la propia Delegación.

Al hablar de que realizan todas las atribuciones; para nosotros, se están comprendiendo no solo las de carácter administrativo; sino también las políticas, pues evidentemente el Departamento del Distrito Federal realiza actividades de esta naturaleza.”

Ahora bien, para poder generar un concepto de Órgano Político Administrativo, debemos partir de la base de su creación, que tiene su cuna en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, la cual en su artículo 122, base tercera, establece que los órganos político administrativos, serán parte de la forma de organización de la Administración Pública del Distrito Federal, y que estarán en cada una de las demarcaciones territoriales que lo conforman; asimismo el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, en sus artículos 104, 105 y 106, establece que la Administración Pública del Distrito Federal contará con un Órgano Político-Administrativo en cada demarcación territorial, las cuales se denominarán genéricamente Delegaciones, y estarán a cargo de un Jefe Delegacional.

Así, tenemos que los Órganos Político Administrativos, son el órgano de gobierno de las demarcaciones territoriales que conforman el Distrito Federal, y serán los encargados de ejercer la Administración Pública en el espacio de territorio en el que se encuentre su competencia.

De lo anterior se desprende que las dieciséis Delegaciones que conforman el territorio del Distrito Federal, cuentan con un Órgano Político Administrativo, que está a cargo de un Funcionario Público denominado Jefe Delegacional, el cual a su vez tiene bajo su mando una estructura orgánica conformada por diversos servidores públicos que se encargarán de administrar los recursos que les sean asignados para ejercer conforme a la normatividad aplicable, el gobierno del territorio que les ha sido encomendado y por lo tanto será el órgano encargado de proporcionar los servicios públicos al segmento de población que le ha sido designado por territorio.

No es óbice, precisar que por Delegación nos referimos a una porción de territorio, legalmente delimitada, y al Órgano Político Administrativo, como al órgano de gobierno encargado de la administración pública en una Delegación.

1.6.- Organismo Fiscalizador

Antes de entrar a la conceptualización de lo que es un Organismo Fiscalizador, debemos primeramente comprender lo que es la fiscalización, al respecto muchos autores consideran que la fiscalización es sinónimo de control, y algunos otros que es una de las formas de control, veamos algunas definiciones.

El Maestro Daniel Márquez, cita al autor Manuel Aragón y señala que “todos los medios de control, en el estado constitucional, están orientados en un solo sentido y todos responden, objetivamente, a un único fin: fiscalizar la actividad del poder para evitar abusos”, prosigue señalando que “siguiendo a Cabanellas, consideramos a la fiscalización como la “inspección a personas, entidades o actividades para comprobar si pagan impuestos o examinar, controlar o criticar las acciones de otros” por lo que uno de los significados de la palabra fiscalización es control. Además, este concepto es regular, pues “fiscalización” equivale a control.”

Ahora bien, si tenemos que la fiscalización es el objetivo de los medios de control que implementa el Estado para comprobar el funcionamiento de los órganos que lo conforman, entonces tendremos que los Organismos Fiscalizadores son aquellos que tienen por objeto primordial implementar instrumentos de control, es decir fiscalizar, a los otros órganos que conforman al Estado, con el objeto de prevenir, verificar, enmendar y sancionar; y generar en la población la confianza de que los recursos públicos sean utilizados de forma imparcial y transparente, conforme a los ordenamientos legales, así como motivar a los servidores públicos el manejo eficaz, productivo y honesto de los mismos, promoviendo la transparencia y la rendición de cuentas por parte de cualquier ente público o privado que maneje, custodie o aplique recursos públicos.”¹⁷

De acuerdo con la Enciclopedia Jurídica Omeba, la fiscalización y el control son considerados como sinónimo; y se refiere a la fiscalización administrativa de la siguiente forma:

“La fiscalización administrativa tiene por cometido asegurar la “regularidad de la gestión ejecutiva”, vale decir, verificar el cumplimiento de los presupuestos” (sobre todo en cuanto marcan limitaciones al poder administrador) como así, los demás aspectos de la gestión financiera y patrimonial. Pese a las diferencias de formas, en cada una de las legislaciones, es factible señalar analogías en sus líneas esenciales.

¹⁷ Márquez, Daniel. Función Jurídica de Control de la Administración Pública. UNAM. México 2005, p. 14 y 15

Mediante esta actividad se atiende particularmente, al control de los movimientos de las entradas (ingresos); salidas (egresos); transferencias de fondos, títulos y valores; operaciones especiales de deuda pública, emisiones, etcétera, como así la gestión de los bienes patrimoniales...

La fiscalización administrativa, se concreta en tres formas generales; la comprobación, la intervención y la investigación.

La comprobación es una forma de control ulterior; la intervención puede realizarse en el acto del ajuste o en el de toma de razón; significa, en términos generales, entrar en conocimiento de un acto y asume el carácter de un contralor "a priori"; la investigación es un recurso eventual para la verificación de supuestos actos irregulares...

Las funciones de fiscalización administrativa de las que nos venimos ocupando, se traducen en gran medida, en lo que respecta al momento de su actuación en las que hemos denominado preventivos o a priori, que se ejercen sobre un acto antes de su regularización como así, con las de carácter "concomitante" durante el curso de la ejecución del mismo."¹⁸

1.7.- Procedimiento Administrativo

Comencemos con la definición legal que del Procedimiento Administrativo, proporcionan las Leyes que lo regulan. La Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, en la fracción XXII, del artículo 2º, establece lo siguiente:

"Artículo 2º.- Para los efectos de la presente Ley, se entenderá por: XXII. Procedimiento Administrativo: Conjunto de trámites y formalidades jurídicas que preceden a todo acto administrativo, como su antecedente y fundamento, los cuales son necesarios para su perfeccionamiento, condicionan su validez y persiguen un interés general".

De la definición legal se desprende que el Procedimiento Administrativo es el conjunto de trámites y formas previamente establecidos en las normas jurídicas inherentes a la Administración Pública, que son ejecutados entre la parte subjetiva de los órganos que tienen a su cargo la Administración Pública, dígame servidores públicos y los particulares o gobernados, mismos que tienen por objeto la realización de un acto administrativo.

El Maestro Narciso Sánchez lo conceptualiza como: "Las formalidades y trámites legales que le dan vida y configuración al acto administrativo vienen a constituir lo que se denomina procedimiento administrativo. En otras palabras ello estriba en una serie de pasos, actuaciones, diligencias o garantías debidamente

¹⁸ Enciclopedia Jurídica Omeba, t. XXIII, PRES-RAZO, editorial Srskill s.a., Buenos Aires Argentina, 1990, pp. 315 a 317

concatenadas y que conducen a un acto administrativo, de tal manera que al encontrarnos en un Estado de derecho, el principio de legalidad constituye el hilo conductor de dicho procedimiento, esto nos conduce a sostener que todo acto administrativo debe provenir de autoridad competente que se encuentre elaborado por escrito debidamente fundado y motivado y que se notifique personalmente al destinatario para que esté en posibilidad de hacer valer sus derechos.”¹⁹

Por su parte la Enciclopedia Jurídica Omeba, al referirse a la Administración Pública, nos proporciona una serie de cualidades del procedimiento administrativo, las cuales nos permiten observar lo indispensable de su existencia, a saber:

“La vida moderna enseña que conviene que la voluntad administrativa se forme, manifieste y pueda ser impugnada, a través de una serie de actos. Encontrándose éstos adecuadamente coordinados, sin duda, habrá mayores posibilidades de alcanzar con precisión los efectos jurídicos previstos. Y, además, un fundamental principio democrático inspira este proceder, el de la administración popular, jurídicamente instrumentada. Si bien los medios jurídicos son de por sí expresión de civilidad, la efectiva y directa intervención popular en el ejercicio de la función estatal es exigencia de modernización. De esta manera, todo, la producción de las normas jurídicas y la defensa de los derechos humanos, estará no solamente sometido al principio de legalidad, sino que aparecerá impregnado de un positivo sentido democrático. Únicamente así, será legítima la presunción de legalidad de los actos administrativos y se justificará plenamente su ejecutoriedad.

A dicha secuencia de actos se le denomina proceso. Y en relación con la función administrativa, se le puede llamar procedimiento. Este se constituye, entonces, en la vía de realización de la mencionada función. El concepto no se limita a comprender la producción de actos administrativos, sino que se extiende a toda la función, es decir, a todas las manifestaciones, a la formación y ejecución de los actos y contratos administrativos y a los medios de impugnación de los mismos.

Luego, el procedimiento legalmente regulado debe comprender reglas de legitimación, representación y patrocinio, recusación y excusación, notificaciones, términos, pruebas, competencia, acciones, medidas precautorias, decisiones, silencio administrativo, recursos, perención de la instancias y la nulidad; así como también, pueden alcanzar a procedimientos especiales como concursos, licitación o sumarios.

Varias reglas enuncia la doctrina como principios jurídicos que deben asegurarse en un procedimiento administrativo. Así Gordillo-autor de la obra argentina más importante sobre la materia- enuncia los siguientes: 1) de la legalidad objetiva; 2) de la oficialidad; 3) del informalismo; 4) del debido proceso

¹⁹ Sánchez Gómez, Narciso, Op. Cit. p. 360

(garantía de la defensa); 5) de la escritura; 6) de la intermediación o mediación; 7) de la rapidez; 8) de la simplicidad; y 9) de la economía.”²⁰

1.8.- Procedimiento Administrativo Disciplinario

En el presente trabajo, comprenderemos al Procedimiento Administrativo Disciplinario, como la serie de actos procedimentales realizados por un Órgano de Control de la Administración Pública, encaminados a la determinación de la existencia o no de una responsabilidad de índole administrativo atribuible a un servidor público, por las conductas cometidas por el mismo, con motivo del ejercicio del encargo que se le haya encomendado.

Para comprender la conceptualización planteada, se debe precisar que el Procedimiento Administrativo Disciplinario está conformado por una serie de actos procesales que tienen un orden específico, previamente establecidos en la Ley, específicamente en las normas que regulan las responsabilidades de los servidores públicos; que son ejecutados por autoridades que cuentan con facultades específicas para producirlos, denominadas Órganos de Control de la Administración Pública, cuyas actuaciones están encauzadas a determinar si un servidor público ha desplegado actos u omisiones que contravengan las obligaciones que las leyes que regulan la Administración Pública, o sus principios rectores, a saber legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia.

De conformidad con el Manual Administrativo de la Contraloría General del Distrito Federal, en el apartado correspondiente a la Dirección General de Legalidad “El procedimiento administrativo disciplinario, es aquel que se instruye a servidores públicos de la Administración Pública del Distrito Federal, por actos u omisiones que pudieran afectar la legalidad honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben observar en el desempeño de su empleo, cargo o comisión.”²¹

1.9.- Control en el ámbito de la Administración Pública

De acuerdo con el Maestro Miguel S. Marienhoff “En toda organización administrativa debe existir un sistema de controles o de medios de fiscalización de la actividad de la Administración Pública y de la de quienes tratan con ella. Con dicho sistema de controles o de fiscalización se tiende a construir un conjunto de garantías de legitimidad y de oportunidad en la actividad administrativa, a la vez que a lograr la eficiencia y la moralidad dentro de la Administración.”²²

²⁰ Enciclopedia Jurídica Omeba, Op. Cit. P. 249.

²¹ Gaceta Oficial del Distrito Federal del 11 de agosto de 2006, p.73

²² Marienhoff, Miguel, Tratado de Derecho Administrativo, tomo II, Abeledo-Perrot, 4a. ed., Buenos Aires, 1993, p. 456

El Maestro José Luis Vázquez Alfaro, citando a otros autores señala que el control es definido como “el conjunto de medios puestos en funcionamiento para verificar si una acción o una decisión es conforme a las normas generales (políticas, jurídicas, contables o económicas) que se deben observar. De este modo podríamos considerar a los controles como mecanismos que contribuyen a mantener a la administración dentro de los límites que le han sido atribuidos por el ordenamiento jurídico y por las políticas administrativas manifestadas en los planes y programas de gobierno.”²³

En ese sentido y para efectos del presente trabajo, el control en el ámbito de la Administración Pública, debe entenderse como aquellas actividades que realizan algunos órganos de la propia Administración, que están facultados para limitar la actuación de los servidores públicos a las normas inherentes a su servicio; es decir, que la Administración Pública cuenta con ciertos candados que le permiten tener un control de los actos administrativos emitidos por sus órganos conformantes y que le sirven como parámetros para salvaguardar la legalidad en su funcionamiento, asimismo cuenta con mecanismos legalmente establecidos para corregir los actos que han salido de los límites establecidos y en su caso prevé las sanciones que serán aplicadas.

El maestro Daniel Márquez al respecto señala lo siguiente: “Etimológicamente la palabra control se identifica con las voces latinas *inspectio*, *inquisitio*, *espectatio*, *onis* y *judicium*. Con ella se alude a diversas cuestiones que se identifican con examen, limitación, regulación, dispositivo, verificación, tutela, dominio y supremacía.

Esta palabra tiene sus raíces en el término latino fiscal medieval contra *rotulum*; de ahí pasó al francés *contre-rolle* (control), que quiere decir contra libro, esto es “libro-registro, cuya utilidad consiste en constar la veracidad de los asientos realizados en otros libros. El término se popularizó hasta adquirir las connotaciones actuales de fiscalizar, someter, dominar, etcétera.”²⁴

El mismo autor citando a Juan René Bach señala:

“La voz control reconoce varias acepciones, siendo las principales:

- 1) Como sinónimo de inspección, cuando se refiere a la verificación de actos administrativos y registraciones contables, como puede serlo una auditoría.
- 2) Tiene relación con intervención, cuando se trata de revisión a priori de actos que han de ser luego registrados, como en el caso de Control de Tesorería.

²³ Vázquez Alfaro, José Luis, El control de la Administración Pública en México, Primera Edición, México, 1996, Universidad Nacional Autónoma de México, p.11

²⁴ Márquez, Daniel, Op. Cit. p.11

3) Es equivalente a supervisión, cuando se trata de normas con relación a una materia cualquiera, como Control de cambios, Control de personal.

4) Se relaciona con registro, cuando tiene atenciones con la verificación de operaciones confines contables, como Control de existencias, Control contable.”²⁵

Ahora bien respecto al control al que nos referimos en el presente trabajo el mismo autor, lo denomina control administrativo o ejecutivo y señala lo siguiente:

“Esta categoría del control se deposita en el Poder Ejecutivo, y se encuentra regulado, entre otros, en los artículos 25, 26, 89, fracción I, 90, 108, primer párrafo, 109, fracción III, 113 y 134 de la CPEUM y en leyes secundarias de carácter administrativo. Se relaciona directamente con la actividad que se traduce en la realización de actos jurídicos y de hecho que tienden a satisfacer las necesidades colectivas. Estos actos jurídicos y de hecho que tienden a satisfacer las necesidades colectivas. Esos actos jurídicos y de hecho que tienden a satisfacer las necesidades colectivas. Estos actos jurídicos reciben la denominación de actos administrativos. Su objeto consiste en pugnar por la juridicidad de los actos de la administración pública”.²⁶

Ahora bien, la parte subjetiva de la Administración Pública, debe observar normas y procedimientos establecidos en las leyes que regulan su actuación; asimismo debe someterse a la competencia de los órganos pertenecientes a la propia Administración Pública, que se dedican a ejercer la supervisión de sus actos, con el objeto de vigilar que los mismos estén apegados a derecho; ahora bien la actuación de esos órganos es lo que constituye el Control en la administración pública.

Por lo anterior, podemos definir al control en el ámbito de la administración pública como aquellos actos y procedimientos tendientes a supervisar y verificar que los actos administrativos emitidos por los servidores públicos encargados de ejercer la Administración Pública, estén dentro del marco legal aplicable; y en el caso contrario implementar los procesos tendientes a su corrección.

1.10.- Obligación en el contexto del Servidor Público

La obligación en materia común está definida como el vínculo jurídico por virtud del cual una persona llamada deudor, queda unida a otra llamada acreedor, para que dé una prestación que puede consistir en un dar, un realizar o una abstención; sin embargo en el ámbito de los servidores públicos, el vínculo jurídico no es entre un deudor y un acreedor, sino que se da entre una persona física que

²⁵ Daniel Márquez, Op. Cit. pp. 11 y 12

²⁶ Daniel Márquez.- Op. Cit. p. 30

ejerce un cargo, empleo o comisión en la administración pública, y la ciudadanía, puesto que el ejercicio de su cargo es un asunto de interés general.

Así tenemos que todo servidor público, está obligado a observar las normas aplicables al ejercicio de sus funciones, las cuales establecen reglas de conducta y procedimientos que el servidor público debe observar de forma inamovible; al respecto la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, vigente en materia de responsabilidades administrativas para el Distrito Federal, establece en su artículo 47, las obligaciones que son inherentes a cualquier servidor público y que deben ser observadas sin importar el cargo, comisión o empleo que desempeñen, precepto normativo que es del tenor siguiente:

“Todo servidor público tendrá las siguientes obligaciones, para salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad y eficiencia que deben ser observadas en el desempeño de su empleo, cargo o comisión y cuyo incumplimiento dará lugar al procedimiento y a las sanciones que correspondan, sin perjuicio de sus derechos laborales, así como de las normas específicas que al respecto rijan en el servicio de las fuerzas armadas”

Asimismo desarrolla un catálogo de obligaciones comunes a todos los servidores públicos, establecidas en XXVI fracciones:

“I.- Cumplir con la máxima diligencia el servicio que le sea encomendado y abstenerse de cualquier acto u omisión que cause la suspensión o deficiencia de dicho servicio o implique abuso o ejercicio indebido de un empleo, cargo o comisión;”

Esta obligación puede ser considerada como la más relevante, pues de forma general si alguna de las siguientes fracciones es violentada por la conducta de un servidor público, sin duda alguna la misma conducta también se encuadra en esta hipótesis.

“II.- Formular y ejecutar legalmente, en su caso, los planes, programas y presupuestos correspondientes a su competencia, y cumplir las leyes y otras normas que determinen el manejo de recursos económicos públicos;”

Esta fracción resulta un punto de enfoque para los organismos fiscalizadores, pues la obligación tiene por objeto garantizar el adecuado manejo de los recursos públicos.

“III.- Utilizar los recursos que tengan asignados para el desempeño de su empleo, cargo o comisión, las facultades que le sean atribuidas o la información reservada a que tenga acceso por su función exclusivamente para los fines a que están afectos;”

La obligación planteada en esta fracción permea en uno de los puntos más relevantes socialmente hablando, pues el uso de los recursos y de la información a los que un servidor público tiene acceso es de interés general.

“IV.- Custodiar y cuidar la documentación e información que por razón de su empleo, cargo o comisión, conserve bajo su cuidado o a la cual tenga acceso, impidiendo o evitando el uso, la sustracción, destrucción, ocultamiento o inutilización indebidas de aquellas;”

Esta obligación, al igual que la anterior hace alusión a la protección de dos aspectos celosamente observados por la ciudadanía, por una parte la documentación que tiene que ver con cuestiones relativas a la propiedad, personalidad o algún otro derecho civil de los ciudadanos y derivado de los mismos la información.

“V.- Observar buena conducta en su empleo, cargo o comisión, tratando con respeto, diligencia imparcialidad y rectitud a las personas con las que tenga relación con motivo de este”

Obligación, que se refiere a dos aspectos importantes, por una parte la observancia de su propia conducta y el trato respetuoso que debe a sus inferiores jerárquicos y a la ciudadanía en general.

“VI.- Observar en la dirección de sus inferiores jerárquicos las debidas reglas del trato y abstenerse de incurrir en agravio, desviación o abuso de autoridad;”

“VII.- Observar respeto y subordinación legítimas con respeto a sus superiores jerárquicos inmediatos o mediatos, cumpliendo las disposiciones que estos dicten en el ejercicio de sus atribuciones;”

Estas dos obligaciones consistentes en observar el buen trato de un superior jerárquico hacia sus colaboradores y viceversa, resultan ser derechos laborales que refuerzan la relación entre los mismos.

“VIII.- Comunicar por escrito al titular de la dependencia o entidad en la que presten sus servicios, las dudas fundadas que le suscite la procedencia de las ordenes que reciba;”

Dicha obligación tiene dos posibles términos, pues su cumplimiento pudiese constituir una causa de exclusión de una conducta, pero su incumplimiento puede ser causa de una responsabilidad agravada.

“IX.- Abstenerse de ejercer las funciones de un empleo, cargo o comisión después de concluido el periodo para el cual se le designo o de haber cesado, por cualquier otra causa, en el ejercicio de sus funciones;

X.- Abstenerse de disponer o autorizar a un subordinado a no asistir sin causa justificada a sus labores por más de quince días continuos o treinta discontinuos en un año, así como de otorgar indebidamente licencias, permisos o comisiones

con goce parcial o total de sueldo y otras percepciones, cuando las necesidades del servicio público no lo exijan;

XI.- Abstenerse de desempeñar algún otro empleo, cargo o comisión oficial o particular que la ley le prohíba;

XII.- Abstenerse de autorizar la selección, contratación, nombramiento o designación de quien se encuentre inhabilitado por resolución firme de la autoridad competente para ocupar un empleo, cargo o comisión en el servicio público

XIII.- Excusarse de intervenir en cualquier forma en la atención tramitación o resolución de asuntos en los que tenga interés personal, familiar o de negocios, incluyendo aquellos de los que pueda, resultar algún beneficio para él, su cónyuge o parientes consanguíneos hasta el cuarto grado, por afinidad o civiles, o para terceros con los que tenga relaciones profesionales, laborales o de negocios, o para socios o sociedades de las que el servidor público a las personas antes referidas formen o hayan formado parte

Las abstenciones a que deben apegarse los servidores públicos, mencionadas en las fracciones arriba trascritas, tienen una gran relevancia dentro del ámbito de la administración pública, pues tienen estrecha relación con la forma en que el servidor público debe desempeñarse siempre respetando las limitaciones de tiempo y espacio de sus cargos, así como la no intervención en asuntos que no le permitan ser parciales y por el contrario obtiene beneficios debido a la relación que pudieran tener con determinadas personas.

XIV.- Informar por escrito al jefe inmediato y en su caso, al superior jerárquico, sobre la atención, trámite o resolución de los asuntos a que hace referencia la fracción anterior y que sean de su conocimiento; y observar sus instrucciones por escrito sobre su atención, tramitación y resolución, cuando el servidor público no pueda abstenerse de intervenir en ellos”

Dicha fracción tiene una estrecha relación con los preceptos arriba enunciados, pero su trascendencia es relevante pues impone la obligación a los servidores públicos de denunciar a otros servidores públicos que desempeñen sus funciones fuera del tiempo y/o ámbito legalmente reconocido o que actúen con parcialidad hacia personas con las que tienen un interés o relación.

“XV.- Abstenerse, durante el ejercicio de sus funciones de solicitar, aceptar o recibir, por sí o por interposita persona, dinero, objetos mediante enajenación a su favor en precio notoriamente inferior al que el bien de que se trate y que tenga en el mercado ordinario, o cualquier donación, empleo, cargo o comisión para sí, o para las personas a que se refiere la fracción XIII, y que procedan de cualquier persona física o moral cuyas actividades profesionales, comerciales o industriales se encuentren directamente vinculadas, reguladas o supervisadas por el servidor público de que se trate en el desempeño de su empleo, cargo o comisión y que implique intereses en conflicto. Esta prevención es aplicable hasta un año después de que se haya retirado del empleo, cargo o comisión;

XVI.- Desempeñar su empleo, cargo o comisión sin obtener o pretender obtener beneficios adicionales a las contraprestaciones comprobables que el estado le otorga por el desempeño de su función, sean para él o para las personas a las que se refiere la fracción XIII”

Las obligaciones contenidas en las fracciones XV y XVI, son fundamentales, pues refuerzan los principios de lealtad y honradez que deben ser aplicados en cualquier acto que provenga de la administración pública y por lo tanto son de relevancia e interés públicos.

“XVII.- Abstenerse de intervenir o participar indebidamente en la selección, nombramiento, designación, contratación, promoción, suspensión, remoción, cese o sanción de cualquier servidor público, cuando tenga interés personal, familiar o de negocios en el caso, o pueda derivar alguna ventaja o beneficio para él o para las personas a las que se refiere la fracción XIII”

Esta fracción está íntimamente relacionada con las fracciones XIII y XIV, del presente catálogo y refuerza al principio de imparcialidad con el que deben actuar los servidores públicos.

“XVIII.- Presentar con oportunidad y veracidad, las declaraciones de situación patrimonial, en los términos establecidos por esta ley”

Obligación íntimamente relacionada con la transparencia, pues es de relevancia pública que el servidor público no se enriquezca ilícitamente o de forma desproporcional al sueldo e ingresos que percibe.

“XIX.- Atender con diligencia las instrucciones, requerimientos y resoluciones que reciba de la secretaria de la Contraloría, conforme a la competencia de esta”

Esta obligación es de gran relevancia para el presente estudio pues la hoy denominada Contraloría General del Distrito Federal, y a nivel Federal Secretaría de la Función Pública, son órganos de fiscalización.

“XX.- Supervisar que los servidores públicos sujetos a su dirección, cumplan con las disposiciones de este artículo; y denunciar por escrito, ante el superior jerárquico o la Contraloría Interna, los actos u omisiones que en ejercicio de sus funciones llegare a advertir respecto de cualquier servidor público que pueda ser causa de responsabilidad administrativa en los términos de esta ley, y de las normas que al efecto se expidan”

Esta fracción al igual que la anterior es importantísima para el tema pues atañe a los servidores públicos, incluidos a los Jefes Delegacionales a hacer de conocimiento del incumplimiento de este catálogo a un órgano de fiscalización.

“XXI.- Proporcionar en forma oportuna y veraz, toda la información y datos solicitados por la institución a la que legalmente le compete la vigilancia y defensa

de los derechos humanos, a efecto de que aquella pueda cumplir con las facultades y atribuciones que le correspondan.”

Nuevamente resulta trascendental la obligación de todo servidor público de proporcionar la información que la Comisión de Derechos Humanos le requiera, pues la Administración Pública debe garantizar el respeto de las garantías elementales del ciudadano.

“XXII.- Abstenerse de cualquier acto u omisión que implique incumplimiento de cualquier disposición jurídica relacionada con el servicio público,

XXIII.- Abstenerse, en ejercicio de sus funciones o con motivo de ellas, 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 formen parte, sin la autorización previa y específica de la secretaria 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 un empleo, cargo o comisión en el servicio público, y

XXIV.- Las demás que le impongan las leyes y reglamentos.”

Las fracciones XXII y XXIV son amplísimas pues si decidiéramos analizar cada una de las normas que deben observarse en los actos emitidos por los servidores públicos, sería una tarea interminable, por su parte la obligación plasmada en la fracción XXIII, viene a reforzar la imparcialidad, legalidad y honradez que deben regir la actuación de todo servidor público.

Así tenemos que las obligaciones en el ámbito del servidor público puede ser generales o específicas, las primeras tendrán lugar respecto de las obligaciones que les son comunes a todos los servidores públicos como las que establece el precepto normativo que ha quedado transcrito en los párrafos anteriores; las segundas tienen lugar cuando se imponen a un servidor público que ocupa un cargo específico o desempeña funciones que deben observar un procedimiento específico, verbigracia:

El artículo 71 de La Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, establece a los servidores públicos que ocupen el cargo de Directores Generales de las entidades, las siguientes obligaciones:

“I. Administrar y representar legalmente a la Entidad;

II. Formular los Programas Institucionales y los presupuestos de la entidad y presentarlos ante el Órgano de Gobierno dentro de los plazos correspondientes;

III. Formular los programas de organización, reorganización y/o modernización de la Entidad;

- IV. *Establecer los procedimientos y métodos de trabajo para que las funciones se realicen de manera articulada, congruente y eficaz;*
- V. *Establecer los sistemas de control necesarios para alcanzar las metas u objetivos propuestos;*
- VI. *Establecer sistemas eficientes para la administración del personal, de los recursos financieros y de los bienes y servicios que aseguren la producción de bienes o prestación de los servicios de la Entidad;*
- VII. *Establecer y mantener un Sistema de Estadísticas que permita determinar los indicadores de gestión de la Entidad;*
- VIII. *Presentar periódicamente al órgano de gobierno el informe del desempeño de las actividades de la entidad, en la forma y periodicidad que señale el Reglamento correspondiente;*
- IX. *Ejecutar los acuerdos del Órgano de Gobierno;*
- X. *Suscribir, en su caso, los contratos colectivos e individuales que regulen las relaciones laborales de la entidad con sus trabajadores, y*
- XI. *Las que se señalen en otras Leyes, Reglamentos, Decretos, Acuerdos y demás disposiciones administrativas aplicables.”*

Por lo tanto será siempre la norma la que nos proporcionará las obligaciones específicas de cada cargo desempeñado en la administración pública, de ahí que se dice que “al servidor público lo que no les es permitido les es prohibido”, pues su actuar siempre estará limitado por la norma.

1.11.- Obligación en el contexto del Servicio Público

Siguiendo con el concepto anterior, tenemos que la obligación en el ámbito del servicio público, puede entenderse como un vínculo jurídico entre la Administración Pública y los particulares, consistente en que la primera debe otorgar a los segundos, servicios públicos con eficiencia, eficacia y en total apego a legalidad, esto se afirma en virtud de que la ciudadanía otorga a las autoridades, a través del pago de sus contribuciones, recursos económicos que tienen una finalidad pública, consistente en la satisfacción de las necesidades generales de la población.

Lo anterior se traduciría en la prestación de los servicios públicos básicos y es por ello que la obligación de la administración pública en este sentido debe ser eficiente, porque los servicios que otorgue deben suplir una necesidad en el tiempo justo en el que se requiera; eficaz, porque el servicio debe ser funcional para quien lo requiere y contar con calidad requerida y, debe prestarlos en apego a la legalidad para no incurrir en violaciones o vicios como la corrupción, toda vez que existen servicios públicos que se prestan a cambio del pago de un derecho, y bajo la observancia de trámites y formalidades legalmente establecidas.

1.12.- Responsabilidad en el ámbito del Servicio Público

La Constitución Política, en su título cuarto intitulado “DE LAS RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS Y PATRIMONIAL DEL ESTADO”, establece, específicamente en el último párrafo del artículo 108, que los servidores públicos serán “responsables de los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.” Del precepto anterior podemos decir que la responsabilidad en el ámbito de los servidores públicos consiste en que las personas físicas que prestan sus servicios para el Estado, deben observar la normatividad aplicable a las funciones que realiza y en caso de no hacerlo, tendrán que responder por los actos u omisiones que hayan realizado fuera del marco de la legalidad.

Para efectos de lo anterior el artículo 109 de nuestra Carta Magna, constriñe a la Federación y a los Estados a expedir leyes en Materia de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Así tenemos que la responsabilidad en el ámbito del servicio público, puede ser definida como la consecuencia jurídica que conlleva cualquier acto que despliega un servidor público en el desempeño de su cargo, comisión o empleo, fuera de la normatividad aplicable; así, de acuerdo a nuestra norma fundamental, los servidores públicos en el ejercicio de su cargo, pueden incurrir en responsabilidades de índole penal, civil, política o administrativa, cuestiones que serán tratadas con mayor precisión más adelante.

1.13.- Sanción, en el ámbito de la disciplina administrativa

Para poder definir a la sanción en el ámbito de la disciplina administrativa, debemos comenzar por comprender lo que es la sanción.

El Maestro Roberto Lara Chagoyán, citando a Jeremy Bentham, se refiere a la sanción “como la probabilidad objetiva de que se producirá, como consecuencia del incumplimiento de un deber, un mal dolor”, continúa señalando que “Desde el punto de vista funcional, las sanciones se traducen en motivo para la acción; es decir en motivos que necesita el destinatario de las normas para cumplirlas. Estos motivos pueden representar un mal o un bien. En el primer caso se llaman coerciones y se traducen en castigo. En el segundo se trata de motivos seductores que se traducen en recompensas”.²⁷

Ahora bien, de acuerdo con nuestra Carta Magna (artículo 109) las sanciones a las que se hace acreedor un servidor público pueden ser de índole administrativo, penal, político o civil, sin embargo para efectos del presente trabajo nos enfocaremos a las administrativas; así tenemos que las sanciones en materia de la disciplina administrativa, consistirán en las consecuencias que las normas que regulan a la Administración Pública establezcan, para ello el Estado cuenta

²⁷ Lara Chagoyán, Roberto, Problemas contemporáneos de la filosofía del derecho, “Seis Problemas relacionados con el concepto de Sanción”, UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO, INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS, Primera edición, México, 2005, pp. 386 y 387

con un régimen de responsabilidades administrativas de los servidores públicos, que contemplan el procedimiento que debe desahogarse para poder aplicar una sanción de índole administrativa a un servidor público, en el caso específico de la Administración Pública del Distrito Federal, la norma que las regula es la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Siguiendo el concepto planteado por el Maestro Lara Chagoyán, la sanción en el ámbito de la disciplina administrativa, se traduce como un motivo que representa un mal para el destinatario de las normas administrativas, específicamente para los servidores públicos; esto es, los servidores públicos tienen obligaciones inherentes a su personalidad y al ejercicio de su cargo, ya que el solo hecho de ser servidores públicos los constriñe a observar normas y principios esenciales que rigen a la administración pública, sin embargo también son acreedores a consecuencias negativas en el caso de que incurran en el incumplimiento de esas obligaciones. A esas consecuencias negativas se les conoce como sanciones.

Para el Maestro Daniel Márquez, la sanción disciplinaria “es la pena o castigo que se impone a quien incumple con una ley o norma” y continua elaborando un concepto citando a otros autores de la siguiente forma: “Así, para André De Laubadère la característica de la represión disciplinaria consiste en estar ligada a la función, tanto en lo referente a la naturaleza del motivo que la provoca (falta funcional) como la naturaleza de la sanción (pena funcional).” “Para Rafael Bielsa hay dos tipos de sanciones disciplinarias en contra de los servidores públicos: las que se dirigen a mejorar al funcionario, y que por eso se llaman correctivas; y las que se dirigen a mejorar la administración Pública, que se llaman correctivas; y las que se dirigen a mejorar a la administración pública, que se llaman expulsivas. Considera que la facultad de aplicar las primeras corresponde a un superior jerárquico; en cambio, las segundas, deben ser aplicadas: 1. Mediante un procedimiento que asegure una defensa normal del funcionario, y 2. Por un órgano especial, que es precisamente el Tribunal Disciplinario.”²⁸

Para el Maestro Narciso Sánchez, las sanciones administrativas son “...las medidas disciplinarias, escarmientos o castigos que imponen los cargos competentes de los Poderes Públicos Federales y del Distrito Federal, como consecuencia de las faltas o infracciones debidamente comprobadas en los procedimientos por responsabilidades administrativas que se le haya fincado al servidor público, para ese efecto es fundamental respetar el principio de legalidad que obliga a todas las autoridades para que ajusten sus actos a las normas jurídicas que los rigen fundando y motivando sus resoluciones que califican la infracción cometida, como el tipo de sanción aplicable, y que exista adecuación entre un caso y el otro, para que no se quebrante la vigencia del derecho, y sobre todo para que tales medidas no sean injustas, desproporcionadas o arbitrarias, y

²⁸ Márquez, Daniel, Op. Cit. pp.307 y 308

que en ese proceder se sigan todas las formalidades del procedimiento legal para no dejar al estado de indefensión al servidor público involucrado”²⁹

En efecto, como afirma el Maestro Narciso Sánchez, la aplicación de las medidas disciplinarias debe observar las formalidades de cualquier procedimiento legal, respetando las garantías de legalidad y audiencia que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para tal efecto se creó el Procedimiento Administrativo Disciplinario.

1.14.- Cuenta Pública

En términos generales podemos decir que la Cuenta Pública es un instrumento gubernamental de rendición de cuentas y que es el informe financiero que deben de rendir las Entidades Federativas y el Distrito Federal a la nación, a fin de hacer público el uso que se da a los recursos que se les asigna.

Al respecto el Maestro Daniel Márquez nos da una definición y señala que “la cuenta pública es el documento que en forma anual prepara el Poder Ejecutivo para ser presentado a la H. Cámara de Diputados, por medio del cual comunica la forma y destino de los recursos humanos y materiales que estuvieron bajo su administración y la situación que guardan a la terminación de cada ejercicio; lo anterior implica la consolidación y presentación de información financiera, contable, programática y presupuestal de las acciones de gobierno en el periodo de referencia”³⁰

De acuerdo a la fracción IX del artículo 2º de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, se entiende por cuenta pública al “*Informe sobre la gestión financiera, presupuestaria, administrativa y legal que los Sujetos de Fiscalización, rinden de manera consolidada, a través del Ejecutivo, a efecto de comprobar que la recaudación, administración, manejo, custodia y aplicación de los ingresos y egresos públicos, durante un ejercicio fiscal, se ejercieron en los términos de las disposiciones legales y administrativas aplicables, conforme a los criterios y con base en los programas aprobados.*”

Por su parte la Ley de la Contaduría Mayor de Hacienda del Estado de Nuevo León establece en su artículo 2º lo siguiente:

“Para efectos de esta Ley, se entiende por: (...)

Cuenta Pública: conjunto de documentos que contienen los estados contables, financieros, patrimoniales, presupuestales, programáticos y de otro

²⁹ Sánchez Gómez, Narciso, Op. Cit. pp. 433 y 434

³⁰ Márquez, Daniel, Op. Cit. p. 168

orden del Estado; Municipios y sus entidades; así como la información estadística pertinente.”

Por su parte el artículo primero de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, señala que fiscalización de la Cuenta Pública comprende la revisión de los ingresos, los egresos, incluyendo subsidios, transferencias y donativos, fondos, los gastos fiscales y la deuda pública; del manejo, la custodia y la aplicación de recursos públicos federales, con excepción de las participaciones federales, así como de la demás información financiera, contable, patrimonial, presupuestaria y programática que las entidades fiscalizadas deban incluir en dicho documento, conforme a las disposiciones aplicables.

La fiscalización de la Cuenta Pública tiene el objeto de “evaluar los resultados de la gestión financiera de las entidades fiscalizadas; comprobar si se observó lo dispuesto en el Presupuesto, la Ley de Ingresos y demás disposiciones legales aplicables, así como la práctica de auditorías sobre el desempeño para verificar el cumplimiento de los objetivos y las metas de los programas federales, conforme a las normas y principios de posterioridad, anualidad, legalidad, definitividad, imparcialidad y confiabilidad”.

La página web “definición.org”, define a la Cuenta Pública Federal como aquel “...documento de carácter evaluatorio que contiene información contable, financiera, presupuestaria, programática y económica relativa a la gestión anual del Gobierno con base en las partidas autorizadas en el presupuesto de Egresos de la Federación, correspondiente al ejercicio fiscal inmediato anterior y que el Ejecutivo Federal rinde a la H. Cámara de Diputados a través de la Comisión Permanente, dentro de los primeros diez días del mes de junio de año siguiente al que corresponde, en los términos del artículo 74, fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.”³¹

En virtud de lo anterior, podemos definir a la cuenta pública como el conjunto de instrumentos cuyo contenido refleja del manejo y destino del presupuesto que ha sido asignado a un órgano de la Administración Pública.

1.15.- Auditoria

La auditoria tiene diversas acepciones y concepciones de acuerdo al tipo de profesionista que la conceptué y en relación a la materia en que se practique, ya que existen diversas denominaciones de auditoría, que pueden ser practicadas en el ámbito de la administración pública.

Para el Maestro Daniel Márquez “...la auditoría o censura de cuentas es la comprobación de los estados financieros de una entidad, realizada de conformidad

³¹ <http://www.definicion.org/cuenta-de-la-hacienda-publica-federal>, consultado el 20 de septiembre de 2009

con normas y procedimientos técnicos, con el fin de expresarse sobre la veracidad y credibilidad con que estos estados presentan la información en ellos contenida.”³²

El Diccionario Enciclopédico Economía Planeta define a la auditoria como aquella “Actividad profesional consistente en el examen de los libros de comercio de una sociedad por una persona competente o auditor, generalmente técnico-contable, y cuyo informe garantiza la exactitud y correcta interpretación de las anotaciones efectuadas en ellos. Aunque inicialmente la función de auditor era la de ser informado por los titulares o gerentes de la sociedad o compañía mercantil que había requerido sus servicios, en la actualidad esta función ha sido substituida por la lectura y comprobación de las pruebas documentales. Como actividad profesional es distinta a la censura de cuentas...”

Asimismo define a la auditoria administrativa de la siguiente forma: “examen y evaluación de la efectividad de los procedimientos seguidos por una unidad económica, poniendo de relieve el resultado de la gestión llevada a cabo por cada una de las áreas de responsabilidad y el grado de cumplimiento de las metas u objetivos que en su momento estableció la dirección”³³

El Diccionario de Administración y Finanzas, define a la Auditoria como la “Verificación continua o periódica de los activos y pasivos declarados en una empresa u otro tipo de organización.”³⁴

De las definiciones antes expuestas podríamos concluir, para efectos del presente trabajo que la auditoria es una herramienta de comprobación que permite a un órgano de control, de verificación o de fiscalización, comparar el deber ser de los órganos sujetos a su revisión y la realidad fáctica de su actuar, ya sea material, presupuestal, procedimental o de desarrollo humano, y que le permite compararlos para poder emitir una conclusión o calificación.

³² Márquez, Daniel, Op. Cit. 288

³³ Economía Planeta. Diccionario Enciclopédico, Editorial planeta, Barcelona, 1980, p. 291

³⁴ Diccionario de Administración y Finanzas, Editorial Oceano/Centru, Barcelona 2004, p. 38

CAPITULO II

2.- Estudio Histórico-Constitucional del Distrito Federal

A lo largo de este capítulo, haremos una breve reseña histórica de la forma en que fue conformado el territorio que hoy conocemos como Ciudad de México en el Distrito Federal de nuestro país, de acuerdo a los ordenamientos jurídicos que le dieron origen; asimismo veremos la forma en que actualmente está organizado su territorio y su forma de gobierno; ello con el objeto de comprender la forma en que se estructura la Administración Pública del Distrito Federal, tópico fundamental en el presente trabajo.

2.1.- Creación Jurídico-Constitucional del Distrito Federal

La creación jurídica del Distrito Federal, fue un proceso que se conformó a lo largo de varios periodos constitucionales, que van desde la forma de organización del territorio que era denominado Nueva España, bajo el yugo de la monarquía Española; el periodo del México independiente, hasta conformarse como una entidad que funciona como sede del Gobierno Federal, pero que tiene su propia y peculiar forma de gobierno que lo distingue del resto de las entidades federativas.

A continuación, daremos un breve vistazo a la historia constitucional mexicana, respecto de la forma en que el territorio que hoy conocemos como Distrito Federal, se conformó como la sede de los tres poderes de la unión.

2.1.1.- Constitución de Cádiz 1812

La Constitución de Cádiz, conocida como la Constitución de la Monarquía Española, fue promulgada el dieciocho de marzo de 1812, por Don Fernando Séptimo, Rey de las Españas, tiene 384 artículos, contenidos en nueve títulos que a su vez están divididos en capítulos.

El título I. Instituyó las bases de la Nacionalidad Española; El título II establecía a la religión católica como la única para los españoles; El título III señalaba que la forma de gobierno que adoptaría España sería la Monarquía y estableció la existencia de las Cortes, conformadas por diputados; El título IV hablaba acerca del Rey y su autoridad, de la sucesión a la corona, de la familia real, así como de las Secretarías de Estado y del Consejo de Estado; El título V estableció la organización y funcionamiento de los Tribunales y la administración de justicia; El título VI hablaba del Gobierno de las provincias y de los pueblos (aplicable a la Nueva España); El título VII señalaba las contribuciones que debían pagarse a la Corona; El título VIII señalaba la forma en que estaría organizada la milicia; El título IX hablaba sobre la educación que se daría a los españoles y; El título X establecía la obligatoriedad de la observancia de la Constitución de Cádiz y de la forma en que podía ser reformada dicha constitución.

35

Esta Constitución fue aplicada en nuestro país, entonces denominado “Nueva España”, y tomo la forma de organización en ella estipulado, es decir se conformó en ayuntamientos.

2.1.2.- Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824

La Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824, entró en vigor el cuatro de octubre de 1824, contenía 171 artículos, en VIII títulos, subdivididos en secciones, cuyo contenido esencial es el siguiente:

El Título I, decretó la independencia de México de España y de cualquier potencia, estableció como oficial y única a la religión católica, apostólica y romana; el Título II, instituyó como forma de gobierno de la nación a la República Representativa Popular Federal y sus partes integrantes, así como la división del “Poder Supremo”, de la misma forma dividía el territorio mexicano en 25 estados; el Título III, se refería al Poder Legislativo, la forma de conformación de la cámara de diputados y de la cámara de senadores, así como a la expedición de leyes y del Congreso General; el Título IV, señalaba la conformación de poder Ejecutivo, representado por el Presidente y por la figura del vicepresidente, los cuales tenían una duración en su cargo de 4 años, establecía sus atribuciones, facultades y deberes; el Título V, estableció la conformación del Poder Judicial integrado por una Corte Suprema de Justicia, conformada por once ministros distribuidos en tres Salas y un Fiscal; los Tribunales de Circuito conformados por un juez, un promotor fiscal y dos asociados y, Juzgados de Distrito, a cargo de un Juez letrado; El título VI, establecía el Gobierno de los Estados integrantes de la República, cada uno tendría en poder ejecutivo, un poder legislativo y un poder judicial y; El Título VII, establecía la obligatoriedad de la constitución, su forma de interpretación y la forma en que podría ser reformada.

Con relación al tema que nos ocupa el artículo 50 de la Constitución de 1824, en sus fracciones XXVIII y XXIX, facultó al Congreso General para “Elegir un lugar que sirva de residencia a los supremos poderes de la Federación y ejercer en su distrito las atribuciones del poder legislativo del un Estado”, así como “variar esta residencia cuando lo juzgue necesario”. En esta disposición se creaba formalmente, el Distrito Federal.³⁶

2.1.3.- Decreto de creación del Distrito Federal del 18 de noviembre de 1824

El Profesor Vicente Anaya Cadena, en su trabajo denominado Marco Teórico del Gobierno y la Gestión Municipal, describe el proceso de creación del Distrito Federal de la siguiente forma:

³⁵ Constitución de la Monarquía Española, <http://www.valvanera.com/constitucion1812.htm>, consultado el 10 de diciembre de 2009

³⁶ Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824, <http://www.bibliojuridica.org/libros/4/1671/35.pdf>, consultado el 18 de diciembre de 2009

“De acuerdo con el Art. 50, Fracción 28, de la Constitución de 1824, el Congreso disfrutó de la facultad de elegir un lugar que sirviera de residencia a los Supremos Poderes de la Federación.

A este respecto, Fray Servando Teresa de Mier, sostuvo la conveniencia de que la Ciudad de México fuese el lugar escogido por el Congreso General Constituyente, para residencia de los Supremos Poderes de la Federación.

El padre Mier tomó consideraciones de índole geográfica; histórica; política y sociológica, y obtuvo, contra lo propuesto por la comisión respectiva del Congreso; que la Ciudad de México y no la de Querétaro; fuera la designada para el asiento oficial de los Poderes Federales, con la categoría de “Capital de la República Mexicana”³⁷

En consecuencia, con fecha 20 de noviembre de 1824, el Congreso expidió el siguiente decreto:

Art. 1º. El lugar que servirá de residencia a los Supremos Poderes de la Federación, conforme la facultad 28º del Art-50 de la Constitución; será la Ciudad de México.

Art. 2º. Su Distrito será el comprendido en un círculo cuyo centro sea la Plaza Mayor de esta Ciudad y su radio de dos leguas.

Art. 3º. El Gobierno General y el Gobernador del Estado de México, nombrara cada uno un perito para que entre ambos demarquen y señalen los términos del Distrito conforme al art. Antecedente.

Art. 4º. El Gobierno político y económico del expresado Distrito queda exclusivamente bajo la jurisdicción del Gobierno General desde la publicación de esta Ley.

Art. 5º. Inter se arregla permanentemente el gobierno político y económico del Distrito Federal, seguirá observándose la Ley del 23 de junio de 1813 en todo lo que se halle derogado.

Art. 6º. El lugar del Jefe Político, a quien por dicha Ley estaba encargado del inmediato ejercicio de la autoridad política y económica, nombrará el Gobierno General a un gobernador; en calidad de interino para el Distrito Federal.

Art. 7º. En las elecciones de los ayuntamientos de los pueblos comprendidos en el Distrito Federal, y para su gobierno municipal; seguirán observándose las Leyes vigentes en todo lo que no pugne con la presente.

Art. 8º. El Congreso del Estado de México y su gobernador pueden permanecer dentro del Distrito Federal todo el tiempo que el mismo congreso crea necesario para preparar el lugar de su residencia y verificar la traslación.

³⁷ Anaya Cadena, Vicente, El Gobierno y la gestión municipal en México, Primera parte, Gaceta Mexicana de Administración Pública y Estatal Municipal número 64, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2002. Pp. 33 y 34.

Art. 9º. Mientras se resuelven la alteración que deba hacerse, en el contingente del Estado de México; no se hará novedad en lo que toca a las rentas comprendidas en el Distrito Federal.

Art.10º. Tampoco se hará en lo respectivo a los Tribunales comprendidos dentro del Distrito Federal, ni en la elegibilidad y demás derechos políticos de los naturales y vecinos del mismo Distrito hasta que sean arreglados por una Ley.

Con este Decreto de creación se conformó de forma oficial el Distrito Federal, en el territorio que ocupa la Ciudad de México, como hasta hoy en día.

2.1.4.- Las siete Leyes Constitucionales de 1836

“Las Leyes Constitucionales de 1836 tienen como antecedentes legislativos a la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824; el Acta Constitutiva de la Federación, aprobada por el segundo Congreso Constituyente el 31 de enero de 1824; el Decreto Constitucional para la América de 1814, mejor conocido bajo el nombre de Constitución de Apatzingán; los Sentimientos de la Nación de 1913; los Elementos Constitucionales (1811) de la Junta de Zitácuaro; y de cierta forma la Constitución de Cádiz o Constitución Política de la Monarquía Española de 1812.

Mientras que la Constitución de 1824 representó el triunfo de los federalistas, la promulgación de las Leyes Constitucionales de 1836 significó la victoria pírrica y temporal del centralismo conservador. La Constitución Federal de 1824 había logrado parcialmente detener la disgregación de los estados, posteriormente, con las reformas conservadoras de 1833 y 1836, el gobierno centralista terminaría por permitir la pérdida de la mitad del territorio nacional.

Durante la primera década de vida de la República Mexicana, se establece una cierta vida parlamentaria, tanto a nivel federal como a nivel de los diferentes estados de la unión mexicana. El federalismo se enfrentó al centralismo como modelos contrapuestos en la conformación de la república. En los treinta, los conservadores toman el control del parlamento, los debates en el Congreso revelan las contradicciones internas de ese organismo constitucional. El 17 de septiembre de 1835, el “Sr. Michelena” presentó para su primera lectura el proyecto de constitución que sería discutido y finalmente promulgado el 29 de diciembre de 1836 bajo el nombre de Leyes Constitucionales.

El proyecto original presentado por Michelena contemplaba en su primer artículo, de manera integral, todo lo relativo a los “ciudadanos mexicanos”, el Artículo 1o. aprobado en las Leyes Constitucionales, se refiere únicamente a los “mexicanos” y diferencia el carácter de “ser mexicano” con el de ser “ciudadano de la República Mexicana”, se separan los derechos y deberes de los mexicanos, entre otros aspectos que denotan retroceso, para ser ciudadano de la República se requería cumplir con los cinco primeros párrafos del Artículo 1º (ser nacido en México o en el extranjero de

padres mexicanos, etc...), pero además, “que tengan una renta anual lo menos de cien pesos, procedentes de capital fijo ó mobiliario, ó de industria ó trabajo personal honesto y útil á la sociedad”, este requisito desconocía de tajo la ciudadanía mexicana a la mayor parte de la población, particularmente a millones de indígenas, jornaleros agrícolas y sus familias, igualmente hacía nugatorio sus derechos políticos. Para más decir del retroceso, el numeral 10 del mismo artículo establecía que “los derechos particulares del ciudadano se suspenden: (...) por el estado de sirviente doméstico (...) por no saber leer y escribir desde el año de 1846 en adelante (...) por ser vago, mal entretenido, o no tener industria ó modo honesto de vivir”.

En un momento en que se requería el mejor cuidado de las relaciones con las aspiraciones soberanas de los Estados y territorios, el Congreso General, dominado por filioclericales y contrarrevolucionarios, aprueba la torpe ocurrencia de establecer un Supremo Poder Conservador “depositado en cinco individuos”. Los conservadores desaparecen de tajo la figura constitucional de “Estados de la Federación”, en su lugar se establece una división política en “departamentos”, mismos que se subdividían en “distritos” y estos a su vez en “partidos”. La adopción del régimen centralista que convertía a los estados soberanos en departamentos dependientes del gobierno central, aceleró la separación de Texas (proceso que culminó el 02 de marzo de 1836) igualmente unos años después, Yucatán intentó separarse de la República y promulgar su propia Constitución Política en marzo de 1841.³⁸

2.1.5.- Superior Orden del 20 de febrero de 1837

Aún cuando se decretó la creación del Distrito Federal como cede de los poderes de la Federación, y se estableció que estaría ubicado en la Ciudad de México, “La sede de los poderes federales vivió fenómenos políticos generados por los movimientos internos de la sociedad, con base en los criterios de la República Federal o de la República Central, así como en las diferentes ideologías que de ellas emanaron, por eso en el Distrito Federal, su forma de gobierno y territorio tuvieron diversas modificaciones; como sucedió por Superior Orden del 20 de febrero de 1837, de acuerdo con lo prevenido en la sexta Ley Constitucional Conservadora del año de 1836, pues fue suprimido el Distrito Federal y su territorio quedó a cargo del Departamento de México, dentro del régimen Centralista. Así continuó hasta el año de 1846, en que el gobierno llamado “Libertador”, restableció la vigencia de la Constitución Federal de 1824, recobrando el Distrito Federal el carácter que le daba esa Ley Fundamental.”³⁹

³⁸ Siete Leyes Constitucionales 1836. Tlahui, Colección Memoria de la Libertad, <http://www.tlahui.com/libros/cm836.htm>, consultado el 10 de enero de 2010

³⁹ http://www.df.gob.mx/wb/gdf/historia_de_la_ciudad_de_mexico, Citando el texto intitulado La Ciudad más Grande del Mundo, México, 1988, consultado el 16 de enero de 2010

2.1.6.- Autorización Presidencial del 28 de marzo de 1848

Si bien es cierto que fue el gobierno Libertador, quien restableció la vigencia de la Constitución Federal de 1824, y por lo tanto devolvió al Distrito Federal su título como cede de los poderes Federales, fue hasta el 28 de marzo de 1848 cuando el Presidente Interino Manuel Peña y Peña, desde Querétaro, autorizó al Gobernador del Distrito Federal, Juan María Flores Terán, ejercer las funciones que le correspondían como titular del Distrito Federal.⁴⁰

2.1.7.- Decreto del 16 de febrero de 1854

Durante el período de gobierno de Antonio López de Santa Anna, se emitió un decreto el 16 de febrero de 1854, que tuvo por objeto ensanchar la extensión territorial del Distrito Federal, al respecto el investigador Telésforo Nava Vázquez en su trabajo intitulado “La Construcción de la Forma de Gobierno en la Ciudad de México”, señala lo siguiente:

“El 16 de febrero de 1854 se dio a conocer el: Decreto del Gobierno. Se declara la comprensión del Distrito de México en el que se establece una nueva división territorial de dicho distrito; por lo cual se crea de nueva cuenta el Distrito de México cuya capital será la municipalidad de la ciudad de México; y al frente del mismo es nombrado un gobernador.

Art. 1. El Distrito de México se extenderá hasta las poblaciones que expresa este decreto [...]

Art. 2. Se divide el Distrito en las prefecturas centrales é interiores correspondientes a los ocho cuarteles mayores que forman la municipalidad de México, según su antigua demarcación, que está fuera de ella; en virtud del decreto del 8 de abril de 1853, y en tres exteriores á saber: la 1ª del Norte, cuya cabecera será Tlalnepantla: la 2ª del occidente, cuya cabecera será Tacubaya: la 3ª del Sur, cuya cabecera será Tlalpan.

Art. 7. Interin se da la Ley Orgánica del Distrito, con presencia de su plano topográfico y demás datos convenientes, el gobernador, las prefecturas y municipalidades establecidas se arreglarán en el ejercicio de sus facultades y cumplimiento de sus deberes; y con sujeción del gobernador al supremo gobierno, a la ley del 20 de marzo de 1837; en cuanto no se oponga a las disposiciones dictadas desde el 1 de abril de 1853 y a las modificaciones que podrá hacerle sucesivamente el Ministerio de Gobernación, reasumiendo este las facultades que dicha ley atribuyó a juntas departamentales.

⁴⁰ http://www.constituciondf.org.mx/hist_df.htm. Constitución del Distrito Federal. Historia. Consultado el 25 de enero de 2010.

En la Ciudad de México, como era una tradición histórica se siguió manteniendo la concentración de todos los poderes; civiles; políticos y religiosos, así como administrativos y económicos. A la par, los derechos políticos de los habitantes de la Ciudad de México se mantenían amputados; sin importar qué tipo de gobierno estaba al frente de la República...”

De acuerdo a dicho decreto el Distrito Federal comprendería entre sus límites las siguientes poblaciones:

“... al norte, hasta el pueblo de San Cristóbal Ecatepec; al N.O., Tlanepantla; al poniente los Remedios, San Bartolo y Santa Fe; al S.O., desde el límite oriente de Huisquilucan, Mixcoac, San Ángel y Coyoacán; por el sur, Tlalpan; por el S.E., Tepepan, Xochimilco e Iztapalapa; por el O., el Peñon Viejo y entre este rumbo y el N. E. y N., hasta la medianía de las aguas del lago de Texcoco”⁴¹

2.1.8.- Constitución Política de la República Mexicana de 1857

La Constitución Política de la República Mexicana de 1857, fue promulgada el 05 de febrero de 1857, durante el ejercicio del presidente de México Ignacio Comonfort, está conformada por 128 artículos contenidos en VIII Títulos, divididos a su vez en secciones, cuyo contenido a continuación se enuncia:

El Título I, estableció como prioridad los derechos del hombre, reconoció las garantías individuales de libertad, igualdad y legalidad; asimismo determinaba quienes serían considerados mexicanos, cuáles son sus derechos y obligaciones; de los extranjeros y los ciudadanos mexicanos.

El Título II, estableció la premisa de que la soberanía nacional reside en el pueblo, se determinó la forma de gobierno y las partes integrantes de la Federación (26 Estados); el Título III, Estableció la división de poderes en Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial; por su parte el Título IV, señaló la Responsabilidad de los Funcionarios Públicos.

Los Títulos V, VI, VII y VIII preveían la forma de gobierno de los Estados de la Federación, las Previsiones generales de la Constitución, la forma en que debía reformarse la constitución y la inviolabilidad de la misma.⁴²

Respecto al Distrito Federal, lo único trascendente fue lo establecido en su artículo 46 que estableció que “el Estado del Valle de México se formará del territorio que en la

⁴¹ Nava Vázquez, Telésforo, La Construcción de la Forma de Gobierno en la Ciudad de México, Los Albores, Argumentos Estudio Críticos de la Sociedad, Editorial Nueva Época, Año 20, Numero 53, UAM, México, 2007, pp. 192 y 193.

⁴² Constitución Política de la República Mexicana de 1857, <http://info.juridicas.unam.mx/infjur/leg/conshist/pdf/1857.pdf>, consultado el 06 de febrero de 2010.

actualidad comprende el Distrito Federal; pero la erección solo tendrá efecto cuando los supremos poderes federales se trasladen a otro lugar”, sin embargo durante la vigencia de la Constitución de 1857, el Distrito Federal experimentó dos modificaciones importantes en su organización territorial y demarcación política. Una de ellas se refiere a la reducción territorial que sufrió por virtud del decreto del 06 de mayo de 1861, la otra modificación, por el contrario, amplió sus límites celebrados con los estados de Morelos y México; respectivamente, estableciendo 22 municipalidades, organizada a su vez en distritos.

2.1.9.- Ley de Organización Política y Municipal del Distrito Federal.

La Ley de Organización Política y Municipal del Distrito Federal, fue promulgada el 26 de marzo de 1903, durante el mandato de Porfirio Díaz; al respecto el investigador Sergio Miranda Pacheco, en su trabajo intitulado Los Gobiernos de la Revolución y la Problemática Municipal en el Distrito Federal 1912 -1917, nos relata lo siguiente:

“...los diputados aprobaron la demolición del edificio municipal del Distrito Federal y otorgaron al presidente Porfirio Díaz, por decreto de 14 de diciembre de 1900, amplias facultades para reformar su régimen interior de gobierno así como también el de los territorios. Como primer paso, el 31 de octubre de 1902 Díaz obtuvo del Congreso la reforma a la fracción VI del artículo 72 constitucional para dejar en manos del Congreso "la facultad de legislar en todo lo concerniente al Distrito Federal y territorios", para, finalmente, expedir el 26 de marzo de 1903 la nueva Ley de Organización Política y Municipal del Distrito Federal que entraría en vigor a partir del 1 de julio del mismo año.

Por efecto de esta ley los municipios del Distrito Federal se redujeron de 22 que eran a 13; en el orden político, administrativo y municipal el distrito pasó a depender del Ejecutivo por conducto de la Secretaría de Estado y Despacho de Gobernación y, en el orden legislativo, del Congreso de la Unión. El Ejecutivo desempeñaría esta nueva facultad a través del Consejo Superior de Gobierno integrado por el gobernador del Distrito Federal, y por los titulares del Consejo Superior de Salubridad y de la Dirección General de Obras Públicas. A su vez, los ayuntamientos continuaron siendo electos mediante una elección indirecta en primer grado; ampliaron el periodo de su encargo de dos a cuatro años, renovándose por mitad cada dos; cesaron en el desempeño de sus funciones administrativas y en su personalidad jurídica; fungían únicamente como órganos de consulta del gobierno federal en lo relativo al inicio y ejecución de obras públicas dentro de su jurisdicción territorial; y todos sus bienes, derechos y rentas pasaron a ser propiedad del gobierno federal. A su vez, los prefectos políticos, nombrados por el Ejecutivo federal, continuarían al frente de cada municipio encargados del gobierno y administración de los diversos ramos municipales.”⁴³

⁴³ Miranda Pacheco, Sergio, Los Gobiernos de la Revolución y la Problemática Municipal en el Distrito Federal 1912 -1917, Instituto de Investigaciones Históricas UNAM, Revista Estudios de Historia Moderna y Contemporánea de México, Revista semanal, 2004, Volumen 28, pp. 91 y 92.

Con la Ley de Organización Política y Municipal del Distrito Federal, se dividió el territorio en 13 municipalidades, que fueron: México, Guadalupe Hidalgo, Azcapotzalco, Tacuba, Tacubaya, Mixcoac, Cuajimalpa, San Ángel, Coyoacán, Tlalpan, Xochimilco, Milpa Alta e Iztapalapa, imponiendo en cada una de ellas a un prefecto político, en quien hizo recaer la administración de los servicios públicos, anteriormente en manos de los propios ayuntamientos. Esta ley, que atentaba severamente contra la autonomía de los municipios del Distrito Federal, fue cancelada en 1914 por el presidente provisional Eulalio Gutiérrez.⁴⁴

2.1.10.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos fue promulgada por el Congreso Constituyente el 5 de febrero de 1917 en Querétaro, durante el mandato del Presidente Venustiano Carranza, se caracteriza por ser la primera constitución que incluía derechos sociales, su promulgación tiene como contexto histórico a la Revolución Mexicana.

Del texto publicado en el Diario Oficial de la Federación del 05 de febrero de 1917, se desprende lo siguiente:

“El C. Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, encargado del Poder Ejecutivo de la Nación, con esta fecha se ha servido dirigirme el siguiente decreto: VENUSTIANO CARRANZA, Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, encargado del Poder Ejecutivo de los Estados Unidos Mexicanos, hago saber: Que el Congreso Constituyente reunido en esta ciudad el 1o. de diciembre de 1916, en virtud del decreto de convocatoria de 19 de septiembre del mismo año, expedido por la Primera Jefatura, de conformidad con lo prevenido en el artículo 4o. de las modificaciones que el 14 del citado mes se hicieron al decreto del 12 de diciembre de 1914, dado en la H. Veracruz, adicionando el Plan de Guadalupe el día 26 de marzo de 1913, ha tenido a bien expedir la siguiente:

CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS QUE REFORMA LA DE 5 DE FEBRERO DEL 1857.”

Al igual que en la actualidad, la Constitución estaba conformada por 136 artículos contenidos en nueve Títulos, y cuyo contenido es en esencia el mismo que el actual, con sus respectivas reformas y adiciones.

Respecto al tema del Distrito Federal, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 43 ya reconocía al Distrito Federal como parte integrante de la Federación, asimismo el artículo 44 reiteraba el anterior texto

⁴⁴ [http://www.df.gob.mx/wb/gdf/historia de la ciudad de mexico](http://www.df.gob.mx/wb/gdf/historia_de_la_ciudad_de_mexico). Citando el texto de Dublín y Lozano, tomo XXXV, p.p. 336 – 357, consultado el 17 de febrero de 2010

constitucional al referir que “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.”⁴⁵

2.1.11.- Reforma de 1928 al artículo 73, fracción VI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

La reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación del 20 de agosto de 1928, al artículo 73 fracción VI, de la Constitución Política de los Estados Unidos de 1917, otorgó al Congreso de la Unión la facultad de legislar en todo lo relativo al Distrito Federal y estableció que el Gobierno del Distrito Federal estaría a cargo del Presidente de la república, de la siguiente manera:

“El C. Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, a sus habitantes sabed:

Que el H. Congreso de la Unión se ha servido a dirigirme la siguiente Ley:
...reformadas las bases 1ª., 2ª. y 3ª. de la fracción VI del artículo 73 de la Constitución Federal en los términos siguientes:

Artículo 73.- El Congreso tiene facultad: (...)

VI.- Para legislar en todo lo relativo al Distrito y Territorios Federales, sometiéndose a las bases siguientes:

1ª.- 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.

2ª.- El Gobierno de los Territorios estará a cargo de Gobernadores, que dependerán directamente del presidente de la república quien los nombrará y removerá libremente.

3ª.- Los Gobernadores de los Territorios acordarán con el Presidente de la República, por conducto que determine la Ley.”⁴⁶

Dicho decreto de Ley entró en vigor a partir del 01 enero de 1929, de acuerdo a lo ordenado en el artículo único transitorio de la misma.

2.1.12.- Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal del 31 de diciembre de 1941 y reforma de 1970

El 31 de diciembre de 1941, se aprobó la nueva Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, derogándose la Ley Orgánica de 1928.

⁴⁵ DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN del 05 de febrero de 1917, pp.149 a 161. http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum/CPEUM_orig_05feb1917.pdf, consultado el 05 de marzo de 2010.

⁴⁶ Diario Oficial de la Federación del 20 de agosto de 1928, http://dof.terra.com.mx/portero/presenta_documento.asp?tit=Indice&fx=-1&fy=3397&numdoc=1&fch=0008/20/1928&pd=ARCHIVO/DOC/SUM/20081928.DOC&sec=6, consultado el 28 de febrero de 2010

“El artículo octavo de la nueva Ley manifestó que:
Para los efectos de esta ley, el Distrito Federal se divide:

- a. En la Ciudad de México, y
- b. En las delegaciones que serán: Villa Gustavo A. Madero, Azcapotzalco, Iztacalco, Coyoacán, Villa Álvaro Obregón, La Magdalena Contreras, Cuajimalpa, Tlalpan, Iztapalapa, Xochimilco, Milpa Alta y Tláhuac.

Para 1941, el territorio que se denominó sede del Departamento Central, se le llamó Ciudad de México, y desapareció la delegación de General Anaya, cuyo territorio se anexó a la Ciudad de México, quedando doce delegaciones en el Distrito Federal. La división territorial establecida en la Ley Orgánica de 1941, se modificó hasta el mes de diciembre de 1970, mediante reformas a dicha Ley.”⁴⁷

Una de las reformas más significativas se observa en capítulo II, " Del Territorio", en su artículo décimo: " El Distrito Federal o Ciudad de México se divide, para los efectos de esta ley y de acuerdo a sus características Geográficas, Históricas, Demográficas, Sociales y Económicas, en 16 Delegaciones, De tal manera, lo que fue la Ciudad de México se convirtió en Delegaciones: Miguel Hidalgo, Benito Juárez, Cuauhtémoc y Venustiano Carranza.

De acuerdo con la investigadora Gabriela Sánchez Luna, al reformarse en 1970 la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal de 31 de diciembre de 1941, el Distrito Federal estaba formado por la ciudad de México, junto con 12 delegaciones, ocupando una superficie de 1503 km², por lo que la entonces ciudad de México tenía una superficie de 142.10 km², lo que representaba un 2.3 por ciento de la superficie del DF. Con la Ley Orgánica del Departamento del DF de 29 de diciembre de 1970, se modificó la división político-administrativa del Distrito Federal, agregando a las 12 delegaciones existentes, cuatro nuevas delegaciones: Cuauhtémoc, Venustiano Carranza, Miguel Hidalgo y Benito Juárez, sustituyendo a la localidad hasta entonces llamada ciudad de México.⁴⁸

2.1.13.- La Asamblea de Representantes del Distrito Federal de 1987

La Asamblea de Representantes del Distrito Federal, fue creada durante el mandato del Presidente Miguel de la Madrid, a través de un Decreto por el que se reformó a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, mismo que fue publicado en el Diario Oficial de la Federación del 10 de agosto de 1987, el cual señalaba lo siguiente: (“”)

DECRETO

⁴⁷ http://www.df.gob.mx/wb/gdf/historia_de_la_ciudad_de_mexico/_rid/229?page=9, consultado el 15 de marzo de 2010

⁴⁸ Sánchez Luna, Gabriela, El crecimiento Urbano del Distrito Federal (Ciudad de México) y su legislación urbanística, Revista Boletín Mexicano de Derecho Comparado, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. Número 85, enero-abril 1996, año XXIX, p. 288

La Comisión Permanente del Honorable Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, en uso de la facultad que le confiere el artículo 135 de la Constitución General de la República y previa la aprobación de las HH. Cámara de Diputados y de Senadores de la LIII Legislatura Federal y de la mayoría de los honorables Legislatura Federal y de la mayoría de las honorables legislaturas de los estados, declarar reformados los artículos 73, 74, 79, 89, 110, 111 y 127 de la Política de los Estados Unidos Mexicanos.

ARTICULO PRIMERO.- Se reforman los artículos 73 fracción VII, 79 fracción V, 89 fracciones II y XVII, 110 primer párrafo; 111 primer párrafo y 127 de la Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar en los siguientes términos:

1ª. 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.

2ª. La Ley orgánica correspondiente establecerá los medios para la descentralización y desconcentración de la administración para mejorar la calidad de vida de los habitantes del Distrito Federal, incrementando el nivel de bienes social, ordenando la convivencia comunitaria y el espacio urbano y propiciando el desarrollo económico, social y cultural de la entidad.

3ª. Como un órgano de representación ciudadana en el Distrito Federal, se crea una Asamblea Integrada por 40 Representantes electos según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales y por 26 Representantes electos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una circunscripción plurinominal. La demarcación de los distritos se establecerá como determine la Ley.

Los representantes electos según el principio de representación proporcional, se sujetara a las normas que esta Constitución y la Ley correspondiente contengan...

El referido Decreto establecía un catálogo de facultades con las que contaba la Asamblea y dentro de las que destacaban las siguientes:

- Dictar bandos, ordenanzas y reglamentos de policía y buen gobierno en diversas materias inherentes al Gobierno del Distrito Federal, sin contravenir lo dispuesto en las leyes y decretos expedidos por el Congreso de la Unión.
- Proponer al Presidente de la República, atención a problemas prioritarios.
- Convocar consultas públicas.
- Aprobar el nombramiento de los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia.
- Expedir el Reglamento Interior

- Iniciar ante el Congreso de la Unión Leyes o Decretos en materias relativas al Distrito Federal.⁴⁹

La creación de esta asamblea fue realmente trascendente, y aunque tenía poderes legislativos limitados fue la primera vez, desde 1928, año en que se creó el Distrito Federal, que sus habitantes pudieron elegir a sus representantes.

2.1.14.- Reforma Constitucional de 1993

El 25 de octubre de 1993, durante el Mandato del Presidente Carlos Salinas de Gortari, se publicó un Decreto que fue publicado en Diario Oficial de la Federación el mismo día, por virtud del cual se hicieron reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia del Distrito Federal, las cuales fueron en esencia las siguientes:

“CARLOS SALINAS DE GORTARI, Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, a sus habitantes sabed:

Que la Comisión Permanente del H. Congreso de la Unión, se ha servido dirigirme el siguiente

DECRETO

LA COMISION PERMANENTE DEL CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN USO DE LA FACULTAD QUE LE CONFIERE EL ARTICULO 135 CONSTITUCIONAL Y PREVIA LA APROBACION DE LAS CAMARAS DE DIPUTADOS Y DE SENADORES DEL CONGRESO DE LA UNION, ASI COMO DE LA MAYORIA DE LAS LEGISLATURAS DE LOS ESTADOS, DECLARA REFORMADOS LOS ARTICULOS 31, 44, 73, 74, 79, 89, 104, 105, 107, 122, ASI COMO LA DENOMINACION DEL TITULO QUINTO, ADICION DE UNA FRACCION IX AL ARTICULO 76 Y UN PRIMER PARRAFO AL 119 Y SE DEROGA LA FRACCION XVII DEL ARTICULO 89 DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

...

ARTÍCULO 122.- El Gobierno del Distrito Federal está a cargo de los Poderes de la Unión, los cuales lo ejercerán por sí y a través de los órganos de gobierno del Distrito Federal representativos y democráticos, que establece esta Constitución.

I.- Corresponde al Congreso de la Unión expedir el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal en el que se determinarán:

⁴⁹ Diario Oficial de la Federación del Lunes 10 de agosto de 1987, fojas 4 a 9.

a) La distribución de atribuciones de los Poderes de la Unión en materias del Distrito Federal, y de los órganos de gobierno del Distrito Federal, según lo que dispone esta Constitución;

b) Las bases para la organización y facultades de los órganos locales de gobierno del Distrito Federal, que serán:

1. La Asamblea de Representantes;
2. El Jefe del Distrito Federal; y
3. El Tribunal Superior de Justicia.

c) Los derechos y obligaciones de carácter público de los habitantes del Distrito Federal;

d) Las bases para la organización de la Administración Pública del Distrito Federal y la distribución de atribuciones entre sus órganos centrales y desconcentrados, así como la creación de entidades paraestatales; y

e) Las bases para la integración, por medio de elección directa en cada demarcación territorial, de un consejo de ciudadanos para su intervención en la gestión, supervisión, evaluación y, en su caso, consulta o aprobación, de aquellos programas de la administración pública del Distrito Federal que para las demarcaciones determinen las leyes correspondientes. La Ley establecerá la participación de los partidos políticos con registro nacional en el proceso de integración de los consejos ciudadanos.

...

VI.- El Jefe del Distrito Federal, será el titular de la Administración Pública del Distrito Federal. Ejercerá sus funciones en los términos que establezca esta Constitución, el Estatuto de Gobierno y las demás leyes aplicables, con arreglo a las siguientes bases:

a) El Jefe del Distrito Federal será nombrado por el Presidente de la República de entre cualquiera de los Representantes a la Asamblea, Diputados Federales o Senadores electos en el Distrito Federal, que pertenezcan al partido político que por sí mismo obtenga el mayor número de asientos en la Asamblea de Representantes. El nombramiento será sometido a la ratificación de dicho órgano, que contará con un plazo de cinco días para, en su caso, ratificarlo. Si el nombramiento no fuese ratificado, el Presidente presentará a la Asamblea, un segundo nombramiento para su ratificación dentro de un plazo de cinco días. Si no hubiera ratificación del segundo nombramiento, el Senado hará directamente el nombramiento del Jefe del Distrito Federal;

b) El Jefe del Distrito Federal podrá durar en su encargo hasta seis años, a partir de la fecha en que rinda protesta ante la Asamblea de Representantes o en su caso, ante el Senado de la República, y hasta el 2 de diciembre del año en que concluya el periodo constitucional del Presidente de la República;

...

f) El ciudadano que ocupe el cargo de Jefe del Distrito Federal, con cualquier carácter, en ningún caso podrá volver a ocuparlo;

g) El Jefe del Distrito Federal ejecutará las leyes o decretos que expida la Asamblea de Representantes, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia. Asimismo, expedirá los reglamentos gubernativos que corresponden al Distrito Federal. También ejecutará las leyes o decretos que expida el Congreso de la Unión respecto del Distrito Federal, cuando así lo determinen éstas.

Todos los reglamentos y decretos que expida el Jefe del Distrito Federal deberán ser refrendados por el servidor público que señale el Estatuto de Gobierno;

h) El Jefe del Distrito Federal será responsable ante el Congreso de la Unión de acuerdo con el Título Cuarto de esta Constitución, y por violaciones a las leyes del Distrito Federal así como por el manejo indebido de fondos y recursos públicos locales; y

i) El Jefe del Distrito Federal, podrá ser removido de su cargo por el Senado, en sus recesos, por la Comisión Permanente, por causas graves que afecten las relaciones con los Poderes de la Unión o el orden público en el Distrito Federal. La solicitud de remoción deberá ser presentada por la mitad de los miembros de la Cámara de Senadores o de la Comisión Permanente, en su caso.⁵⁰

A través de esta reforma se otorgó mayor autonomía al Gobierno del Distrito Federal, tras la eliminación de la figura del Jefe del Departamento del Distrito Federal y la creación del Jefe del Gobierno del Distrito Federal, quien sería electo de manera directa por los ciudadanos; por su parte la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, que estaba en ejercicio, siguió teniendo las facultades contenidas en las disposiciones que la crearon, pero asumió sus nuevas facultades, sobre todo en materia legislativa.

2.1.15.- Estatuto de 1994

El Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 26 de julio de 1994, constituyéndose así como la Norma fundamental de organización y fundamentación de los órganos encargados de ejercer los tres niveles de poder en el Distrito Federal, a saber Jefe de Gobierno, Asamblea de Representantes y Tribunal Superior de Justicia.

Estaba conformado por 145 artículos, distribuidos en 7 títulos, cuyo contenido en esencia era el siguiente:

El título Primero, denominado Disposiciones Generales, abarcaba los artículos 1 a 15; y reconoció al Distrito Federal como una entidad federativa con personalidad jurídica

⁵⁰ Diario Oficial de la Federación, del lunes 25 de octubre de 1993.- paginas 2, 3, 4 y 6

y patrimonio propio; estableció los límites de su territorio, señaló quienes son considerados Ciudadanos del Distrito Federal, asimismo que sus autoridades locales son la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal; el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, el Tribunal de lo Contencioso del Distrito Federal, y la Procuraduría General del Distrito Federal.

El título Segundo, contemplado en los artículos 16 a 23, se denominó De los derechos y Obligaciones de carácter público, y se conformó por dos capítulos, el primero relativo a los derechos y obligaciones de los habitantes del Distrito Federal, y el segundo a los derechos y obligaciones de los ciudadanos del Distrito Federal.

El título Tercero, denominado De las atribuciones de los Poderes de la Unión para el Gobierno del Distrito Federal, contenido en los artículos 24 al 35 en tres capítulos, los cuales establecieron las facultades del Congreso de la Unión para Legislar en materia del Distrito Federal y las de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados para fiscalizar; asimismo la competencia de la Suprema Corte de Justicia para conocer de controversias constitucionales y las atribuciones del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos para remover al Jefe de Gobierno del Distrito Federal.

El título Cuarto, denominado De las bases de organización y facultades de los órganos locales del Distrito Federal; contenido en tres capítulos que abarcaron los artículos 36 a 85, el primero enfocado a la función legislativa, misma que recae sobre la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, establece su forma de integración y organización, sus facultades, la forma en que se debe llevar a cabo la iniciativa y formación de leyes y la conformación de su comisión de gobierno; el segundo capítulo se refiere al órgano ejecutivo del Distrito Federal, que recae sobre la figura del Jefe de Gobierno, el cual debe ser electo por votación universal, directa y secreta; se establecen sus facultades y obligaciones y se establece la figura de la Coordinación Metropolitana, por medio de la cual el Distrito Federal participa en la planeación y ejecución de acciones coordinadas con la Federación, los Estados y Municipios en materias específicas; finalmente el capítulo tercero se enfoca al ejercicio de la función judicial, misma que se lleva a cabo por medio del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal; la forma en que se conforma y se elige a los Magistrados y Jueces que lo encabezan, así como la manera en que se integra el Consejo de la Judicatura y sus atribuciones.

El título quinto, denominado De las bases para la Organización de la Administración Pública del Distrito Federal y la distribución de atribuciones, contenido en los artículos 86 al 119, distribuidos en tres capítulos, el primero de ellos establece que la administración pública del Distrito Federal será centralizada, desconcentrada y paraestatal, la forma en que se debe llevar a cabo la cuenta pública local; la prestación de los servicios públicos, la Hacienda Pública y la recaudación y administración de contribuciones e ingresos; el segundo capítulo se avoca a las demarcaciones territoriales y los órganos político administrativos, los Jefes Delegaciones y su forma de

elección; finalmente el capítulo tercero trata sobre los órganos centrales y desconcentrados del Distrito Federal.

El título sexto, denominado De las autoridades electorales locales y los partidos políticos, dividido en cinco capítulos que abarcan los artículos 120 a 136, establece al Instituto Electoral del Distrito Federal y al Tribunal Electoral del Distrito Federal, como máximas autoridades en materia electoral, y la forma en que los partidos políticos podrán participar en los procesos electorales de la localidad.

Finalmente el título séptimo que abarca los artículos 137 a 145, denominado Régimen Patrimonial del Distrito Federal, el cual está integrado por bienes de dominio público y bienes de dominio privado, establece la diferencia entre unos y otros y determina la forma en que pueden ser transmitidos.⁵¹

2.1.16.- Reforma Constitucional de 1996 y las elecciones de 1997.

El 22 de agosto de 1996, se publicaron en el Diario Oficial de la Federación, diversas reformas al artículo 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, entre las más importantes se encuentran las siguientes:

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

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

V. La Asamblea Legislativa, en los términos del Estatuto de Gobierno, tendrá las siguientes facultades:...

f) Expedir las disposiciones que rijan las elecciones locales en el Distrito Federal, sujetándose a las bases que establezca el Estatuto de Gobierno, las cuales tomarán en cuenta los principios establecidos en los incisos b) al i) de la fracción IV del artículo 116 de esta Constitución. En estas elecciones sólo podrán participar los partidos políticos con registro nacional...

BASE SEGUNDA.- Respecto al Jefe de Gobierno del Distrito Federal:

I. Ejercerá su encargo, que durará seis años, a partir del día 5 de diciembre del año de la elección, la cual se llevará a cabo conforme a lo que establezca la legislación electoral...

ARTÍCULOS TRANSITORIOS (...)

SÉPTIMO. El Jefe de Gobierno del Distrito Federal se elegirá en el año de 1997 y ejercerá su mandato, por esta única vez, hasta el día 4 de diciembre del año 2000.

OCTAVO. La norma que determina la facultad para expedir las disposiciones que rijan las elecciones locales en el Distrito Federal señalada en el inciso f) de la fracción V

⁵¹ <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Estatal/DISTRITO%20FEDERAL/Estatutos/DFEST00.pdf>, consultado el 15 de marzo de 2010

del apartado C del artículo 122 de este Decreto, entrará en vigor el 1o. de enero de 1998. Para la elección en 1997 del Jefe de Gobierno y los diputados a la Asamblea del Distrito Federal, se aplicará el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales”⁵²

Dicha reforma otorgó al Distrito Federal una muy esperada independencia de los poderes Federales, al respecto Eduardo Andrade en su obra intitulada La Reforma Política de 1996 en México, señala lo siguiente:

“La Lucha por obtener la posibilidad de elegir directamente a las autoridades del Distrito Federal; se extiende por más de 20 años. Desde la reforma política de 1977 se planteaba por los partidos opositores como una demanda de la población el elegir directamente al entonces jefe del Departamento del Distrito Federal... en 1993 se determinó que el jefe de gobierno del Distrito Federal; que fue el nombre que se dio al encargado del Poder Ejecutivo en dicha reforma; sería electo de manera indirecta por la Asamblea de Representantes de entre los diputados, senadores o asambleístas por el Distrito Federal; del partido que obtuviere la mayoría en dicha Asamblea. Esta norma nunca llegó a tener vigencia porque la reforma política de 1996 fue más lejos y creó nuevas circunstancias respecto a las autoridades del Distrito Federal...

La reforma más trascendente realizada en el Distrito Federal con motivo de los cambios constitucionales de 1996; es la que consagra la elección del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, encargado de la función ejecutiva en dicha entidad; por medio del voto universal, libre y secreto...

No obstante, la reforma constitucional de 1996, previó en su artículo séptimo transitorio, que en 1997 se elegirá al jefe de gobierno del Distrito Federal para un periodo que concluirá el 4 de diciembre del año 2000, es decir se elige de manera directa al titular del Ejecutivo del Distrito Federal para un periodo de tres años y a partir del 5 de diciembre del año 2000, se elegirá a un nuevo jefe de gobierno; que cumplirá el periodo del año 2000 a 2006.”

Respecto de las elecciones de 1997 a Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el Diario la Crónica, publicó el 20 de mayo de 2009, una reseña escrita por el Periodista Francisco Báez Rodríguez, en la que sobresale lo siguiente:

“Las elecciones de 1997 siguieron a la que se consideró sería la última de las reformas electorales. En 1996 hubo consenso multipartidario para nuevas adecuaciones a la legislación en la materia. Cuatro de ellas fueron las más importantes: la autonomía del Instituto Federal Electoral, que quedó convertido en organismo ciudadano; la elección directa de jefe de gobierno del Distrito Federal -con lo que terminaban las regencias y la discriminación política a los capitalinos-; la fijación de topes de campaña

⁵² Diario oficial de la Federación del 22 de agosto de 1996, fojas 8, 9, 10 y 13

y tiempos de exposición en medios, a ser fiscalizados por el propio IFE y la renovación de senadores plurinominales, luego del aumento del Senado a 128 miembros, con 32 escaños a ser repartidos proporcionalmente de acuerdo a la votación. Los elegidos el 6 de julio del 97 fueron por sólo tres años, por única ocasión.

Tratándose de elecciones intermedias, buena parte de la atención mediática se centró en la campaña para jefe de gobierno del Distrito Federal. Los principales contendientes fueron, por el PRI, Alfredo Del Mazo, ex secretario de Estado y ex pretendiente a la Presidencia; por el PAN, Carlos Castillo Peraza, ideólogo, periodista y líder partidario; por el PRD, Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano, quien fuera dos veces candidato a la Presidencia y quien buscaba una plataforma para volverlo a ser en el año 2000. Además de ellos, competían candidatos por el PVEM, PT, Partido Cardenista, Partido Demócrata Mexicano y Partido Popular Socialista.”⁵³

Por fin el 06 de julio de 1997, las primeras elecciones para Jefe de Gobierno del Distrito Federal dieron el triunfo a Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano, por tres años. A partir del año 2000, la duración en el cargo de Jefe de Gobierno del Distrito Federal, se amplió a seis años, de acuerdo con el artículo séptimo transitorio de las reformas constitucionales del 22 de agosto de 2006.

2.2.- De la forma de organización del Distrito Federal

De conformidad con lo establecido por el artículo 44 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos “La Ciudad de México es el Distrito Federal, sede de los Poderes de la Unión y Capital de los Estados Unidos Mexicanos”; sin embargo, el artículo 122 del nuestro máximo ordenamiento concede al Distrito Federal su propia forma de gobierno, independientemente de las autoridades Federales, que además es distinta de la del resto de las Entidades Federativas del país, las cuales tienen un régimen municipal; el artículo 2º del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, al respecto señala que “El Distrito Federal es una entidad federativa con personalidad jurídica y patrimonio propio, con plena capacidad para adquirir y poseer toda clase de bienes que le sean necesarios para la prestación de los servicios públicos a su cargo, y en general, para el desarrollo de sus propias actividades y funciones.”

Continuando con el artículo 122 de nuestra Carta Magna, tenemos que las autoridades locales en el Distrito Federal son la Asamblea Legislativa, el Jefe de Gobierno Distrito Federal y el Tribunal Superior de Justicia, es decir los poderes legislativo, ejecutivo y judicial del Distrito Federal, cada cual conformado por instituciones propias de su actividad.

A continuación haremos una breve reseña sobre la forma en que está organizado el Distrito Federal.

⁵³ http://www.cronica.com.mx/especial.php?id_notas=433615&id_tema=1250, consultado el 23 de marzo de 2010.

2.1.1. Jefe de Gobierno del Distrito Federal.

El Jefe de Gobierno del Distrito Federal, es titular de poder ejecutivo a nivel local, y es el encargado de la Administración Pública en el territorio a su cargo, a continuación veremos los fundamentos jurídicos más importantes en los que se establecen sus funciones, atribuciones y obligaciones, a fin de tener con claridad las cuestiones básicas inherentes a su cargo.

Así tenemos que el párrafo cuarto del artículo 122 de nuestra Constitución, establece que el “Jefe de Gobierno del Distrito Federal, tendrá a su cargo el Ejecutivo y la administración Pública en la entidad y recaerá en una sola persona elegida por votación universal, libre, directa y secreta”; asimismo la “BASE SEGUNDA”, del ordenamiento invocado, establece que el Jefe de Gobierno del Distrito Federal durará seis años en su cargo, a partir del día 5 de diciembre del año de la elección, y tendrá las facultades y obligaciones siguientes:

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

La Base Tercera del ordenamiento en cita continúa con el catálogo de facultades y obligaciones del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, específicamente respecto a la organización de la Administración Pública Local de la manera siguiente:

I.- Determinará los lineamientos generales para la distribución de atribuciones ente los órganos centrales, desconcentrados y descentralizados;

II.- Establecerá los órganos político-administrativos en cada una de las demarcaciones territoriales en que se divida el Distrito Federal;

III.- Asimismo fijará los criterios para efectuar la división territorial del Distrito Federal, la competencia de los órganos político-administrativos correspondientes, la forma de integrarlos, su funcionamiento, así como las relaciones de dichos órganos político-administrativos correspondientes, la forma de integrarlos, su funcionamiento, así como las relaciones de dichos órganos con el Jefe de Gobierno del Distrito Federal.

Por su parte el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, señala las obligaciones y facultades del Jefe de Gobierno, en su artículo 67, entre las que se encuentran las ya enunciadas en el artículo 122 de la Constitución y las que a continuación se enuncian:

“ ...

VI. Nombrar y remover al Presidente de la Junta de Asistencia Privada del Distrito Federal, de acuerdo con lo que disponga la ley;

VII. Nombrar y remover al Procurador General de Justicia del Distrito Federal en los términos de este Estatuto;

VIII. Proponer Magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal y designar los del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal y someter dichas propuestas y designaciones, según sea el caso, para su ratificación a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal;

IX. Proponer al Presidente de la República el nombramiento y en su caso la remoción del Presidente de la Junta Local de Conciliación y Arbitraje;

X. Otorgar patentes de notario conforme a las disposiciones aplicables;

XI. Solicitar a la Comisión de Gobierno de la Asamblea Legislativa convoque a sesiones extraordinarias;

XII. Presentar a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal a más tardar el día treinta de noviembre, la iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos para el año inmediato siguiente, o hasta el día veinte de diciembre, cuando inicie su encargo en dicho mes.

XIII. Enviar a la Comisión de Gobierno de la Asamblea Legislativa la Cuenta Pública del año anterior;

XIV. Someter a la consideración del Presidente de la República la propuesta de los montos de endeudamiento necesarios para el financiamiento del Presupuesto de Egresos del Distrito Federal en los términos que disponga la Ley General de Deuda Pública;

XV. Informar al Presidente de la República sobre el ejercicio de los recursos correspondientes a los montos de endeudamiento del gobierno del Distrito Federal y de las entidades de su sector público e igualmente a la Asamblea Legislativa al rendir la Cuenta Pública;

XVI. Formular el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal;

XVII. Presentar por escrito a la Asamblea Legislativa, a la apertura de su primer periodo ordinario de sesiones, el informe anual sobre el estado que guarde la administración pública del Distrito Federal;

XVIII. Remitir a la Asamblea Legislativa dentro de los cuarenta y cinco días posteriores a la fecha del corte del periodo respectivo, los informes trimestrales sobre la ejecución y cumplimiento de los presupuestos y programas aprobados para la revisión de la Cuenta Pública del Distrito Federal;

XIX. Ejercer actos de dominio sobre el patrimonio del Distrito Federal, de acuerdo con lo dispuesto en este Estatuto y las leyes correspondientes...

XXI. Administrar los establecimientos de arresto, prisión preventiva y de readaptación social de carácter local, así como ejecutar las sentencias penales por delitos del fuero común;

XXII. Facilitar al Tribunal Superior de Justicia y a la Asamblea Legislativa los auxilios necesarios para el ejercicio expedito de sus funciones;

XXIII. Informar a la Asamblea Legislativa por escrito, por conducto del secretario del ramo, sobre los asuntos de la administración, cuando la misma Asamblea lo solicite;

XXIV. Administrar la hacienda pública del Distrito Federal con apego a las disposiciones de este Estatuto, leyes y reglamentos de la materia;

XXV. Celebrar convenios de coordinación con la Federación, Estados y Municipios, y de concertación con los sectores social y privado;

XXVI. Dirigir la planeación y ordenamiento del desarrollo urbano del Distrito Federal, en los términos de las leyes;

XXVII. Celebrar convenios o acuerdos de coordinación, en los términos de los artículos 11 y 12 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y de Protección al Ambiente...

XXX. Convocar a plebiscito en los términos de este Estatuto y demás disposiciones aplicables; y

XXXI. Las demás que le confieren la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, este Estatuto y otros ordenamientos.”

La Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, establece lo siguiente:

“Artículo 5o.- El Jefe de Gobierno será el titular de la Administración Pública del Distrito Federal. A él corresponden originalmente todas las facultades establecidas en los ordenamientos jurídicos relativos al Distrito Federal, y podrá delegarlas a los servidores públicos subalternos mediante acuerdos que se publicarán en la Gaceta Oficial del Distrito Federal para su entrada en vigor y, en su caso, en el Diario Oficial de la Federación para su mayor difusión, excepto aquéllas que por disposición jurídica no sean delegables.

El Jefe de Gobierno contará con unidades de asesoría, de apoyo técnico, jurídico, de coordinación y de planeación del desarrollo que determine, de acuerdo con el presupuesto asignado a la Administración Pública del Distrito Federal. Asimismo, se

encuentra facultado para crear, mediante reglamento, decreto o acuerdo, los órganos desconcentrados, institutos, consejos, comisiones, comités y demás órganos de apoyo al desarrollo de las actividades de la Administración Pública del Distrito Federal.”

Asimismo, los artículos 13, 14, 19, 20 y 21, remarcan algunas las facultades que otorgan la Constitución y el Estatuto de Gobierno al titular del Gobierno del Distrito Federal.

Por su parte el Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal, señala que el Jefe de Gobierno del Distrito Federal contará con las siguientes atribuciones:

Artículo 16. El Jefe de Gobierno tiene las siguientes atribuciones indelegables:

I. Declarar Administrativamente la nulidad, caducidad o revocación de las concesiones, salvo lo que establezcan otras disposiciones legales;

II. Aprobar los anteproyectos de los Presupuestos de Egresos e Ingresos del Distrito Federal;

III. Adscribir los órganos político-administrativos y los órganos desconcentrados, a las dependencias de la administración pública;

IV. Expedir el Manual de Organización General y el Manual de Trámites y Servicios al Público;

V. Aprobar y expedir las normas y criterios para dictaminar las estructuras orgánicas y ocupacionales de la Administración Pública;

VI. Nombrar y designar a los Servidores Públicos de la Administración Pública Paraestatal en términos de los ordenamientos jurídicos correspondientes;

VII. Formular el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal;

VIII. Presentar por escrito a la Asamblea Legislativa, a la apertura de su primer período ordinario de sesiones, el informe anual sobre el estado que guarde la Administración Pública;

IX. Autorizar las políticas del Distrito Federal en materia de prestación de servicios públicos;

X. Autorizar las Políticas en materia de planeación;

XI. Autorizar las tarifas de los servicios públicos concesionados, cuando no esté expresamente conferida esta facultad a otras autoridades;

XII. Contratar en los términos de las disposiciones jurídicas aplicables, toda clase de créditos y financiamientos para el Distrito Federal, con la autorización del Congreso de la Unión;

XIII. Designar a los servidores públicos que participarán en el Comité de Trabajo encargado de formular los estudios a fin de establecer, modificar o reordenar la división territorial del Distrito Federal, de conformidad con lo que establece el Estatuto de Gobierno;

XIV. Nombrar y remover a los jueces del Registro Civil y a quienes deban sustituirlos en sus faltas temporales, así como autorizar el funcionamiento de nuevos juzgados, tomando en cuenta las necesidades del servicio registral;

XV. Nombrar y remover a los Jueces y Secretarios de los Juzgados Cívicos:

XVI. Resolver lo procedente cuando exista duda o controversia sobre la competencia de alguna o algunas de las dependencias; y

XVII. Las demás que le atribuyan expresamente con carácter de indelegables otros ordenamientos jurídicos y administrativos.”

De lo anterior se desprende que diversos ordenamientos jurídicos establecen la figura del Jefe de Gobierno del Distrito Federal y le confieren facultades y atribuciones y asimismo le imponen obligaciones; en el presente apartado hemos visto algunas de las más relevantes, sin embargo no debe pasar desapercibido que cada ordenamiento señala; “las demás que establezcan los ordenamientos jurídicos aplicables”.

2.2.2.- Las Secretarías y Dependencias

El Jefe de Gobierno del Distrito Federal, cuenta con órganos que dependen directamente de él y que lo auxilian en el ejercicio de sus funciones, y que en conjunto forman la Administración Pública, la cual puede ser centralizada, desconcentrada o paraestatal, al respecto el artículo 87 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal establece lo siguiente:

“ARTÍCULO 87.- La Administración Pública del Distrito Federal será centralizada, desconcentrada y paraestatal, de conformidad con lo dispuesto en este Estatuto y la ley orgánica que expida la Asamblea Legislativa, la cual distribuirá los asuntos del orden administrativo del Distrito Federal.

La Jefatura de Gobierno del Distrito Federal y las Secretarías, así como las demás dependencias que determine la ley, integran la administración pública centralizada.”

Las Secretarías y Dependencias, forman lo que se conoce como Administración Pública Centralizada, el artículo 2º de la Ley Orgánica de la Administración Pública establece que: “La Jefatura de Gobierno del Distrito Federal, las Secretarías, la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, la Oficialía Mayor, la Contraloría General del Distrito Federal y la Consejería Jurídica y de Servicios Legales, son las dependencias que integran la Administración Pública Centralizada.”

Veamos en qué consiste la centralización en la Administración Pública:

Para el Maestro Narciso Sánchez “La centralización administrativa, es aquella forma de organización adoptada legalmente por el Poder Ejecutivo en la que predomina la subordinación jerarquizada de todas las dependencias o unidades administrativas que la integran, en torno a las decisiones que dice la persona que ocupa el centro de esa unidad, y que lleva como finalidad atender necesidades colectivas.

En la centralización encontramos un conjunto de dependencias debidamente encadenadas bajo la dirección y decisión del titular del ejecutivo, que se encarga de

dictar las más importantes acciones de su autoridad, para todo el nivel de gobierno que representa, y que como tal, todos sus subordinados deben guardarle sumisión, obediencia y respeto, para cumplir fielmente su línea de acción diseñada en su plan de trabajo”⁵⁴

Para el Maestro Miguel Acosta Romero la Centralización es la “forma de organización administrativa en la cual, las unidades, órganos de la administración pública, se ordenan y acomodan articulándose bajo un orden jerárquico a partir del Presidente de la República con el objeto de unificar las decisiones, el mando, la acción y la ejecución de las actividades administrativas”⁵⁵

El Maestro Rafael Martínez Morales señala de forma sencilla y directa que la Centralización, son los órganos dependen inmediata y directamente del titular del poder ejecutivo.⁵⁶

Respecto a las Dependencias con las que cuenta el Gobierno del Distrito Federal, el artículo 15 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, ofrece un catálogo en el que menciona cada una de ellas:

“Artículo 15.- El Jefe de Gobierno se auxiliará en el ejercicio de sus atribuciones, que comprenden el estudio, planeación y despacho de los negocios del orden administrativo, en los términos de ésta ley, de las siguientes dependencias:

- I. Secretaría de Gobierno;
- II. Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda;
- III. Secretaría de Desarrollo Económico;
- IV. Secretaría del Medio Ambiente;
- V. Secretaría de Obras y Servicios;
- VI. Secretaría de Desarrollo Social;
- VII. Secretaría de Salud;
- VIII. Secretaría de Finanzas;
- IX. Secretaría de Transportes y Vialidad;
- X. Secretaría de Seguridad Pública;
- XI. Secretaría de Turismo;
- XII. Secretaría de Cultura;
- XIII. Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal;
- XIV. Oficialía Mayor;
- XV. Contraloría General del Distrito Federal;
- XVI. Consejería Jurídica y de Servicios Legales;
- XVII. Secretaría de Protección Civil;
- XVIII. Secretaría de Trabajo y Fomento al Empleo;
- XIX. Secretaría de Educación; y

⁵⁴ Sánchez Gómez, Narciso, Op. Cit. p. 144

⁵⁵ Acosta Romero, Miguel, Op. Cit. p. 125

⁵⁶ Martínez Morales, Rafael I., Op. Cit. p. 52

XX. Secretaría de Desarrollo Rural y Equidad para las Comunidades.

Asimismo la Ley Orgánica que nos ocupa, establece las atribuciones generales de las dependencias:

“Artículo 16.- Los titulares de las Secretarías, de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, de la Oficialía Mayor, de la Contraloría General del Distrito Federal y de la Consejería Jurídica y de Servicios Legales tendrán las siguientes atribuciones generales:

I. Acordar con el Jefe de Gobierno el despacho de los asuntos encomendados a las dependencias adscritas a su ámbito, así como recibir en acuerdo a los servidores públicos que les estén subordinados, conforme a los reglamentos interiores, manuales administrativos, circulares y demás disposiciones que expida el Jefe de Gobierno;

II. Someter, respecto de los asuntos de su competencia, una vez revisados por la Consejería Jurídica y de Servicios Legales, a la aprobación del Jefe de Gobierno los proyectos de leyes, reglamentos, decretos, acuerdos y circulares; y vigilar que se cumplan una vez aprobados;

III. Planear, programar, organizar, coordinar, controlar y evaluar el funcionamiento de los órganos administrativos adscritos a su ámbito, conforme a los lineamientos del Plan Nacional de Desarrollo y del Programa General de Desarrollo del Distrito Federal; así como coordinar la elaboración de los programas y anteproyectos de presupuesto que les correspondan;

IV. Suscribir los documentos relativos al ejercicio de sus atribuciones, así como celebrar, otorgar y suscribir los contratos, convenios, escrituras públicas y demás actos jurídicos de carácter administrativo o de cualquier otra índole dentro del ámbito de su competencia, necesarios para el ejercicio de sus funciones y en su caso de las unidades administrativas y órganos desconcentrados que les estén adscritos. También podrán suscribir aquellos que les sean señalados por delegación o les correspondan por suplencia. El Jefe de Gobierno podrá ampliar o limitar el ejercicio de las facultades a que se refiere esta fracción;

V. Certificar y expedir copias certificadas de los documentos que obren en sus archivos y de aquellos que expidan, en el ejercicio de sus funciones, los servidores públicos que les estén subordinados;

VI. Resolver los recursos administrativos que les sean interpuestos cuando legalmente procedan;

VII. Apoyar al Jefe de Gobierno en la planeación, conducción, coordinación, vigilancia y evaluación del desarrollo de las entidades paraestatales agrupadas en su subsector en congruencia con el Plan Nacional de Desarrollo, el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal y los demás programas que deriven de éste;

VIII. En los juicios de amparo, el Jefe de Gobierno podrá ser representado por el titular de la dependencia a la que el asunto corresponda, según la

distribución de competencias. En los juicios contencioso-administrativos, los titulares de las dependencias contestarán la demanda por sí y en representación del Jefe de Gobierno, y

IX. Comparecer ante la Asamblea Legislativa en los casos previstos por el Estatuto de Gobierno y la legislación aplicable.”

Al respecto el Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal, establece en su artículo 26, las atribuciones de los titulares de las secretarías; el artículo 27, se refiere a las atribuciones del titular de la Oficialía Mayor; el artículo 28 trata sobre las atribuciones del titular de la Contraloría General del Distrito Federal y; el 29 señala las atribuciones del titular de la Consejería Jurídica. El ordenamiento en comento establece asimismo que cada dependencia contará con Direcciones Generales, Direcciones, Subdirecciones y Jefaturas de Unidad para el desarrollo de sus atribuciones; aunado a que desarrolla Secretaría por secretaría y dependencia por dependencia, el catalogo de las facultades, atribuciones y obligaciones que le corresponde a cada una de forma individual.

2.2.3.- Los Órganos Político-Administrativos

Ya hemos establecido en apartados anteriores, lo que, para efectos del presente trabajo entenderemos por Órgano Político Administrativo, así recordemos que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 122, BASE TRECERA, establece que en cada demarcación Territorial habrá un Órgano Político Administrativo; al respecto el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, en su artículo 104 establece lo siguiente:

“ARTÍCULO 104.- La Administración Pública del Distrito Federal contará con un órgano político-administrativo en cada demarcación territorial.

Para los efectos de este Estatuto y las leyes, las demarcaciones territoriales y los órganos político-administrativos en cada una de ellas se denominarán genéricamente Delegaciones.

La Asamblea Legislativa establecerá en la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal el número de Delegaciones, su ámbito territorial y su identificación nominativa.”

Asimismo, el Estatuto de Gobierno, establece en su artículo 105 que cada Delegación, se integrará con un Titular, al que se le denominará genéricamente Jefe Delegacional, el cual será electo cada tres años, y establece los requisitos legales para ser jefe Delegacional a saber:

I. Ser ciudadano mexicano por nacimiento y no tener otra nacionalidad, en pleno goce de sus derechos;

II. Tener por lo menos veinticinco años al día de la elección;

- III. Ser originario del Distrito Federal con dos años de residencia efectiva inmediatamente anteriores al día de la elección, o vecino de él con residencia efectiva no menor de tres años inmediatamente anteriores al día de la elección, y
- IV. Cumplir los requisitos establecidos en las fracciones IV a X del artículo 53 del presente Estatuto.”

El mismo ordenamiento en su artículo 112, segundo párrafo determina que los Órganos Político Administrativos, tendrán autonomía presupuestaria; asimismo el artículo 117 establece lo siguiente:

“ARTÍCULO 117.- Las Delegaciones tendrán competencia, dentro de sus respectivas jurisdicciones, en las materias de: gobierno, administración, asuntos jurídicos, obras, servicios, actividades sociales, protección civil, seguridad pública, promoción económica, cultural y deportiva, y las demás que señalen las leyes.

El ejercicio de tales atribuciones se realizará siempre de conformidad con las leyes y demás disposiciones normativas aplicables en cada materia y respetando las asignaciones presupuestales.

Los Jefes Delegacionales tendrán bajo su responsabilidad las siguientes atribuciones:

- I. Dirigir las actividades de la Administración Pública de la Delegación;
- II. Prestar los servicios públicos y realizar obras, atribuidos por la ley y demás disposiciones aplicables, dentro del marco de las asignaciones presupuestales;
- III. Participar en la prestación de servicios o realización de obras con otras Delegaciones y con el gobierno de la Ciudad conforme las disposiciones presupuestales y de carácter administrativo aplicables;
- IV. Opinar sobre la concesión de servicios públicos que tengan efectos en la Delegación y sobre los convenios que se suscriban entre el Distrito Federal y la Federación o los estados o municipios limítrofes que afecten directamente a la Delegación;
- V. Otorgar y revocar, en su caso, licencias, permisos, autorizaciones y concesiones, observando las leyes y reglamentos aplicables;
- VI. Imponer sanciones administrativas por infracciones a las leyes y reglamentos;
- VII. Proponer al Jefe de Gobierno, los proyectos de programas operativos anuales y de presupuesto de la Delegación, sujetándose a las estimaciones de ingresos para el Distrito Federal;
- VIII. Coadyuvar con la dependencia de la administración pública del Distrito Federal que resulte competente, en las tareas de seguridad pública y protección civil en la Delegación;
- IX. Designar a los servidores públicos de la Delegación, sujetándose a las disposiciones del Servicio Civil de Carrera. En todo caso, los funcionarios de confianza, mandos medios y superiores, serán designados y removidos libremente por el Jefe Delegacional;

X. Establecer la estructura organizacional de la Delegación conforme a las disposiciones aplicables, y

XI. Las demás que les otorguen este Estatuto, las leyes, los reglamentos y los acuerdos que expida el Jefe de Gobierno.”

Por su parte la Ley Orgánica de la Administración Pública, justifica la existencia de los Órganos Político-Administrativos, al referir en su artículo 36, que “para un eficiente, ágil y oportuno estudio, planeación y despacho de los asuntos competencia de la Administración Pública Centralizada del Distrito Federal, se podrán crear órganos desconcentrados en los términos del artículo 2o de esta Ley, mismos que estarán jerárquicamente subordinados al Jefe de Gobierno o a la dependencia que éste determine y que tendrán las facultades específicas que establezcan los instrumentos jurídicos de su creación.” El artículo 37, continúa señalando que la Administración Pública del Distrito Federal contará con órganos político-administrativos desconcentrados en cada demarcación territorial, con autonomía funcional en acciones de gobierno, a los que genéricamente se les denominará Delegaciones y tendrán las atribuciones que artículo 29 enlista en 83 fracciones; asimismo señala que para el despacho de sus asuntos la misma norma establece que los titulares de los Órganos Político-Administrativo auxiliarán de Directores Generales, Directores de Área, Subdirectores y Jefes de Unidad Departamental.

Finalmente el Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal en su artículo 120, reconoce la autoridad de los Órganos Político Administrativos; señala con precisión cuáles serán las Direcciones Generales, Direcciones, Subdirecciones y Jefaturas de Unidad con las que contarán; hace referencia al Manual Administrativo, como el instrumento en el que establecerán las atribuciones de las Unidades Administrativas de Apoyo Técnico-Operativo; asimismo establece cuales son las atribuciones básicas de cada una de las unidades administrativas que conforman a los Órganos Político Administrativos y finalmente enlista cuales son las atribuciones y estructura orgánica de cada una de las 16 delegaciones que conforman el Distrito Federal, de forma individual y enunciativa.

2.2.4.- Los Órganos Desconcentrados

Hemos visto con antelación que la Administración Pública del Distrito Federal será centralizada, desconcentrada y paraestatal; asimismo que la administración pública centralizada está integrada por las Secretarías y dependencias del Gobierno del Distrito Federal; en el apartado anterior vimos algunos aspectos generales respecto del funcionamiento de los Órganos Político Administrativos, los cuales son en sí mismos órganos desconcentrados, sin embargo no son los únicos órganos desconcentrados.

Comencemos señalando que los órganos desconcentrados, de conformidad con el artículo 91 del Estatuto de Gobierno, son órganos “que estarán jerárquicamente subordinados al propio Jefe de Gobierno, o bien, a la dependencia que éste determine”,

es decir dependen de la Administración Pública Centralizada y tienen como finalidad ayudar a esta última a realizar sus funciones de forma eficiente.

Al respecto el artículo 36 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal establece lo siguiente:

“Artículo 36.- Para un eficiente, ágil y oportuno estudio, planeación y despacho de los asuntos competencia de la Administración Pública Centralizada del Distrito Federal, se podrán crear órganos desconcentrados en los términos del artículo 2° de esta Ley, mismos que estarán jerárquicamente subordinados al Jefe de Gobierno o a la dependencia que éste determine, y que tendrán las facultades específicas que establezcan los instrumentos jurídicos de su creación.

En el establecimiento y la organización de los órganos desconcentrados, se deberán atender los principios de simplificación, transparencia, racionalidad, funcionalidad, eficacia y coordinación.”

Por su parte el Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal, en su artículo 7°, enlista algunos de los órganos desconcentrados con los que cuenta el Distrito Federal, entre los que se encuentran los siguientes:

- A la Secretaría de Gobierno le quedan adscritos los Órganos Político-Administrativos de cada demarcación territorial y el Órgano Desconcentrado, Comisión de Asuntos Agrarios del Distrito Federal

- A la Secretaría del Medio Ambiente, se le adscribe el Órgano Desconcentrado Sistema de Aguas de la Ciudad de México.

- A la Secretaría de Desarrollo Social, se le adscriben los órganos desconcentrados siguientes: Servicio Público de Localización Telefónica, Instituto del Deporte del Distrito Federal, e Instituto de Asistencia e Integración Social del Distrito Federal.

- A la Secretaría de Turismo, se le adscribe el Órgano Desconcentrado, Instituto de Promoción Turística del Distrito Federal.

Al respecto el maestro Narciso Sánchez señala lo siguiente:

“La desconcentración administrativa, es el otorgamiento de funciones específicas de un órgano superior centralizado o paraestatal a un órgano inferior ubicado dentro de organización jerarquizada, para la más completa y eficaz realización de la administración pública que tienen encomendada, para ese efecto se le confiere la unidad administrativa desconcentrada una plena autonomía técnica.

Es la forma jurídico-administrativa en que la administración centralizada o paraestatal con organismos o dependencias propios, prestan servicios o desarrolla acciones en distintas regiones del territorio del país. Su objeto es doble, acercar la prestación de servicios en lugar o domicilio del usuario, con economía para éste y, descongestionar al poder central.”⁵⁷

2.2.5.- Los Órganos Descentralizados

De acuerdo con el Maestro Narciso Sánchez “La descentralización administrativa se da en el marco del Poder Ejecutivo, se refiere a un aspecto parcial de las funciones del Estado, ya que es lo concerniente a la administración pública, y consiste en el establecimiento de una organización administrativa destinada a manejar los intereses colectivos en ciertas áreas administrativas cuentan con personalidad jurídica, régimen jurídico y patrimonio propios.

Se trata de un régimen administrativo en el cual la gestión de los servicios públicos, se encuentran separados del conjunto que son administrados por la centralización, se confía con un margen de autonomía más o menos amplio a agentes especializados y dotados de cierta independencia frente al poder central, el cual no los dirige sino que se limita a controlar su acción.

Definición. La descentralización es una forma de organización administrativa adoptada por el Poder Ejecutivo, y que tiene como finalidad atender actividades propias de la administración pública de carácter especializado, para hacerla más pronta, ágil y eficaz, para ese efecto cuenta con personalidad jurídica, régimen jurídico y patrimonio”⁵⁸

De acuerdo con el Maestro Rafael I. Martínez y Morales, la administración pública paraestatal “Se estructura mediante entes que ostentan una personalidad jurídica propia, distinta de la del estado y cuya liga con el jefe del poder ejecutivo es de carácter indirecto. Como se anotó, en nuestro derecho existen tres clases de estos organismos paraestatales, los que, según veremos en su oportunidad, están regulados por diversas disposiciones y pueden adoptar variados esquemas en lo que se refiere a su origen, funcionamiento y objetivos”⁵⁹

Como hemos visto la Administración Pública del Distrito Federal es centralizada, desconcentrada y paraestatal, esta última conformada, según el artículo 97 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, por organismos descentralizados, las empresas de participación estatal mayoritaria y los Fideicomisos Públicos.

⁵⁷ Sánchez Gómez, Narciso, Op. Cit. p. 193

⁵⁸ Sánchez Gómez, Narciso, Op. Cit. pp. 203 y 204

⁵⁹ Martínez Morales, Rafael I., Derecho administrativo 1er y 2º cursos, Editorial Oxford University Press, quinta edición, México, 2004, p. 52

Ahora bien, veamos cada uno de ellos:

De acuerdo con el artículo 98 del citado ordenamiento jurídico, tenemos que los organismos descentralizados cuentan con personalidad jurídica y patrimonio propio, y son creadas por decreto del Jefe de Gobierno del Distrito Federal o por Ley de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal; por su parte las empresas de participación estatal mayoritaria y los Fideicomisos Públicos serán aquellos que se constituyan en los términos y con los requisitos que señale la Ley Orgánica que regule la Administración Pública del Distrito Federal.

Al respecto la Ley Orgánica de la administración Pública, en su Capítulo II, denominado “De los Organismos Descentralizados. Constitución Organización y Funcionamiento”, contemplado en los artículos 48 a 74 del citado ordenamiento, establece:

Del artículo 48 al 54, la forma en que están constituidos los organismos descentralizados; los miembros que forman parte de su órgano de Gobierno; la periodicidad de sus sesiones y; las facultades de los Directores Generales a cargo de cada organismo.

Del artículo 55 al 60, se determina la forma de organización, administración, y vigilancia de las empresas paraestatales; la forma en que serán designados los funcionarios públicos que participaran de las acciones de la empresa en representación del Gobierno del Distrito Federal y; la confirmación de su consejo de administración.

Del artículo 61 a 66, la forma de integración de los fideicomisos públicos; la forma en que deben sesionar los comités técnicos; las formas de control que ejerce la secretaría de Finanzas del Distrito Federal sobre los contratos que celebren; la figura de delegado fiduciario general y la facultad exclusiva del Jefe de Gobierno para revocar fideicomisos públicos.

Ahora bien, de acuerdo con el maestro Rafael I. Martínez y Morales, la empresa pública existirá cuando se cree un ente conforme a las reglas de derecho privado, para realizar función administrativa, ya sea de tipo industrial o comercial.” Rafael I. Martínez Morales.⁶⁰

Por su parte el maestro Narciso Sánchez establece que:

“...las empresas de participación estatal son aquellas sociedades mercantiles de economía mixta, constituidas por la combinación de capital público y privado, a fin de lograr una mayor satisfacción de necesidades colectivas, ya sea explotando y administrando bienes y recursos del Estado, produciendo insumos o bien prestando

⁶⁰ Martínez y Morales Rafael I. Op. Cit. p. 52. p. 154.

servicios públicos de diversa índole, conforme a un orden jurídico de derecho público y privado.

Jurídica y doctrinalmente se les llama indistintamente sociedades de economía mixta, sociedades mercantiles, empresas de participación estatal, o empresas públicas, y en algunos casos el Estado es dueño del total del capital social, sin perder su forma de organización como sociedad mercantil, incluyéndose a las institucionales nacionales de crédito, de seguros, de fianzas y los fideicomisos”⁶¹

Respecto a los Fideicomisos Públicos, el artículo 346 de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito dispone “En virtud del fideicomiso, el fideicomitente destina ciertos bienes a un fin lícito determinado, encomendando la realización de ese fin a una institución fiduciaria.

De acuerdo con el maestro Rafael I. Martínez y Morales “...los fideicomisos públicos son aquellos que establece la administración pública federal, los cuales se estructuran de forma análoga a los organismos descentralizados o a las empresas de participación estatal, y cuyo fin es auxiliar al ejecutivo federal, mediante la realización de actividades prioritarias para el país.”⁶²

Para el maestro Narciso Sánchez“...el fideicomiso público es un acto jurídico regido por normas de derecho público y privado, que tiene el carácter de una empresa pública, y que lleva como propósito administrar bienes y recursos propiedad del Estado, para atender necesidades concretas de la sociedad, para ese efecto su ejecución y administración queda en manos de una institución fiduciaria, de conformidad con el acto constitutivo de su creación”⁶³

2.2.6.- Del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

El Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, tiene una naturaleza jurídica distinta a la del resto de los tribunales, toda vez que no depende del poder judicial del Distrito Federal, sino que depende Directamente del ejecutivo local y se encarga de dirimir controversias entre los particulares y los órganos pertenecientes a la Administración Pública del Distrito Federal, respecto de los actos administrativos emitidos por esta última que afecten la esfera jurídica de los primeros.

Este Tribunal tiene su primer fundamento en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la Base Quinta del artículo 122, el cual establece lo siguiente:

⁶¹ Sánchez Gómez, Narciso, Op. Cit. p.229

⁶² Martínez y Morales Rafael I. Op. Cit. p. 173

⁶³ Sánchez Gómez, Narciso, Op. Cit. p. 237

“Existirá un Tribunal de lo Contencioso Administrativo que tendrá plena autonomía para dirimir las controversias entre los particulares y las autoridades de la Administración Pública local del Distrito Federal.

Se determinarán las normas para su integración y atribuciones, mismas que serán desarrolladas por su ley orgánica.”

Al respecto el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal señala lo siguiente:

“Artículo 9. El Tribunal de lo Contencioso Administrativo tendrá plena autonomía para dirimir las controversias entre los particulares y las autoridades de la administración pública del Distrito Federal...”

Respecto a su forma de organización, los artículos 2, 3, 5, 6 y 12 de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, establecen:

- Que el Tribunal se compondrá por una Sala Superior integrada por siete Magistrados y por tres Salas Ordinarias de tres magistrados cada una, de las cuales una tendrá como competencia exclusiva la materia de uso de suelo. Cuando las necesidades del servicio lo requieran, a juicio de la Sala Superior, se formarán Salas Auxiliares integradas por tres Magistrados cada una. La Sala Superior determinará la sede de las Salas Ordinaria y de las Auxiliares.
- Que los Magistrados serán designados a propuesta del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, sujetos a la aprobación de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal y durarán seis años en el ejercicio de su encargo, salvo que fueran expresamente ratificados o promovidos al concluir ese periodo, mediante el mismo procedimiento substanciado para las designaciones y, deberán otorgar la protesta de Ley ante el Pleno de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.
- Que el Tribunal tiene un Presidente, que a su vez es Presidente de la Sala Superior, el cual debe ser electo por los Magistrados que la integran durante la primera sesión del año que corresponda y durará cuatro años en el cargo, sin que pueda ser reelecto para el período inmediato; por su parte las Salas Ordinarias y Auxiliares tendrán un Presidente, quien durará dos años en su cargo y no podrá ser reelecto para el siguiente periodo.

Asimismo, tendrá un Secretario General de Acuerdos, que será también Secretario de Acuerdos de la Sala Superior, un Secretario General de Compilación y Difusión y un Secretario General de Asesoría y Defensoría Jurídica, los Secretarios, Actuarios, Asesores y Defensores Jurídicos necesarios para el despacho de los negocios del Tribunal, y demás empleados que determine el Presupuesto del Tribunal.

2.2.7.- Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece en su artículo 122. Base Quinta, apartado D, que “el Ministerio Público en el Distrito Federal, será presidido por un Procurador General de Justicia, que será nombrado en los términos que señale el Estatuto de Gobierno, este ordenamiento y la ley orgánica respectiva determinarán su organización, competencia y normas de funcionamiento.”

Al respecto el artículo 10 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal señala, de la misma forma, que el Ministerio Público del Distrito Federal será presidido por un Procurador General de Justicia, nombrado y removido por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, con la aprobación del Presidente de la República; que los requisitos para ser Procurador General de Justicia, son:

- I. Ser mexicano por nacimiento, en pleno ejercicio de sus derechos políticos y civiles;
- II. Ser originario o vecino del Distrito Federal con residencia efectiva de dos años anteriores al día de su designación;
- III. Tener cuando menos treinta y cinco años de edad, al día de su designación;
- IV. Poseer al día de la designación, con antigüedad mínima de diez años título profesional de Licenciado en Derecho y contar con experiencia en el campo del derecho; y
- V. Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por sentencia irrevocable como responsable de un delito doloso, o por delito culposo calificado como grave por la ley, ni estar sujeto a proceso penal.

Asimismo establece que la competencia del Ministerio Público, consiste en:

- 1.- La persecución de los delitos del orden común cometidos en el Distrito Federal;
- 2.- La representación de los intereses de la sociedad, promover una pronta, completa y debida impartición de justicia, y
- 3.- Ejercer las atribuciones que en materia de seguridad pública le confiere la Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal, así como participar en la instancia de coordinación del Distrito Federal en el Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Respecto a su organización, el ordenamiento citado establece que la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, estará a cargo del Procurador General de Justicia del Distrito Federal, para el despacho de los asuntos del Ministerio Público, quien en el ámbito de su competencia, realizara las acciones necesarias para que la institución a su cargo adopte las políticas generales de seguridad pública que establezca el Jefe del Gobierno del Distrito Federal.

Para el desempeño de su cargo el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, contará con los elementos de los cuerpos de seguridad pública de prevención, mismos que serán auxiliares del Ministerio Público y estarán bajo su autoridad y mando

inmediato cuando se requiera su colaboración para que la representación social ejerza sus facultades de investigación y persecución de delitos que le asigna el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, en su artículo 2º, establece que el Ministerio Público, tendrá las siguientes atribuciones, mismas que ejercerá a través de su titular:

- I.- Perseguir los delitos del orden común cometidos en el Distrito Federal;
- II.- Velar por la legalidad y por el respeto de los derechos humanos en la esfera de su competencia, así como promover la pronta, completa y debida impartición de justicia;
- III.- Proteger los derechos e intereses de los menores, incapaces, ausentes, ancianos y otros de carácter individual o social, en general, en los términos que determinen las leyes;
- IV.- Realizar estudios, formular y ejecutar lineamientos de política criminal y promover reformas que tengan por objeto hacer más eficiente la función de seguridad pública y contribuir al mejoramiento de la procuración e impartición de justicia;
- V.- Las que en materia de seguridad pública le confiere la ley de seguridad pública del distrito federal;
- VI.- Participar en la instancia de coordinación del distrito federal en el sistema nacional de seguridad pública, de acuerdo con la ley y demás normas que regulen la integración, organización y funcionamiento de dicho sistema;
- VII.- Realizar estudios y desarrollar programas de prevención del delito en el ámbito de su competencia;
- VIII.- Proporcionar atención a las víctimas o los ofendidos por el delito y facilitar su coadyuvancia;
- IX.- Promover la participación de la comunidad en los programas de su competencia, en los términos que los mismos señalen;
- X.- Auxiliar a otras autoridades en la persecución de los delitos de la competencia de éstas, en los términos de los convenios, bases y demás instrumentos de colaboración celebrados al efecto, y
- XI.- Las demás que señalen otras disposiciones legales.

De la misma forma el citado ordenamiento, en artículos subsecuentes señala las acciones por virtud de las cuales el Ministerio Público podrá ejercer sus atribuciones y los principios que deberá observar al realizarlas.

Asimismo establece su forma de organización, misma que de conformidad con el presupuesto que se le asigne, contará con Subprocuradores, Agentes del Ministerio Público, Oficial Mayor, Contralor Interno, Coordinadores, Directores Generales, Delegados, Supervisores, Visitadores, Subdelegados, Directores de Área, Subdirectores de Área, Jefes de Unidad Departamental, Agentes de la Policía Judicial, Peritos y Personal de Apoyo Administrativo que sean necesarios para el ejercicio de sus funciones.

2.3.- De la Asamblea Legislativa del Distrito Federal

Como hemos visto con anterioridad la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, tiene a su cargo la función legislativa a nivel local, de acuerdo a los artículos 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 36 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal y 7 de la Ley Orgánica de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

El Maestro Narciso Sánchez define de forma muy amplia y precisa a la función legislativa “...como aquella actividad del Estado que se encarga de crear normas jurídicas con carácter general, obligatorio e impersonal, y que tiene por objeto regular la organización, estructura y funcionamiento del referido ente político, las relaciones de éste con otras entidades soberanas, para mantener la independencia en lo externo y la supremacía en lo interno, sus derechos y obligaciones, incluyendo sus relaciones de gobernantes y gobernados; asimismo, tiende a fijar la órbita de acción de lo poderes del mismo Estado, la actuación de la iniciativa privada, incluyéndose la formulación de leyes para mantener la paz el orden, la tranquilidad, la salubridad, la seguridad social y la potestad sancionadora pública, para respetar el marco normativo tanto de derecho público como de derecho privado, que se ha dado el Estado en su propia vida institucional”⁶⁴

Así tenemos que la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, para ejercer su función legislativa, tiene facultades específicas; al respecto el artículo 42 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal señala un largo catálogo de atribuciones, dentro de las que, por mencionar algunas, se encuentran las siguientes:

- Expedir su Ley Orgánica que regulara su estructura y funcionamiento internos.
- Examinar, discutir y aprobar anualmente la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos del Distrito Federal, aprobando primero las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto.
- Formular observaciones al Programa General de Desarrollo del Distrito Federal que le remita el Jefe de Gobierno del Distrito Federal para su examen y opinión.
- Expedir la Ley Orgánica de los Tribunales encargados de la Función Judicial del Fuero Común en el Distrito Federal, que incluirá lo relativo a las responsabilidades de los servidores públicos de dichos órganos.
- Expedir la Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.
- Iniciar leyes o decretos relativos al Distrito Federal, ante el Congreso de la Unión.

⁶⁴ Sánchez Gómez, Narciso, Op. Cit. p.13

- Expedir las disposiciones legales para organizar la hacienda pública, la contaduría mayor y el presupuesto, la contabilidad y el gasto público del Distrito Federal.
- Legislar en materia de Administración Pública Local, su régimen interno y de procedimientos administrativos.
- Legislar en las materias civil y penal, normar el organismo protector de los derechos humanos, participación ciudadana, defensoría de oficio, notariado y registro público de la propiedad y de comercio.
- Normar la protección civil; justicia cívica sobre faltas de policía y buen gobierno; los servicios de seguridad prestados por empresas privadas; la prevención y la readaptación social; la salud; la asistencia social; y la previsión social.
- Legislar en materia de planeación del desarrollo; en desarrollo urbano, particularmente en el uso del suelo; preservación del medio ambiente y protección ecológica; vivienda; construcciones y edificaciones; vías públicas, tránsito y estacionamiento; adquisiciones y obras públicas; y sobre explotación, uso y aprovechamiento de los bienes del patrimonio del Distrito Federal;
- Expedir normas sobre fomento económico y protección al empleo; desarrollo agropecuario; establecimientos mercantiles; protección de animales; espectáculos públicos; fomento cultural, cívico y deportivo; y función social educativa.
- Revisar la cuenta pública del año anterior que le remita el Jefe de Gobierno del Distrito Federal.
- Conocer de la renuncia del Jefe de Gobierno del Distrito Federal.

Las demás atribuciones que le conceden la Constitución y las Leyes, no se plasman en el presente trabajo, no por carecer de relevancia, sino por la exención que podría ocupar del tema. Por otra parte no debemos pasar por alto que las atribuciones de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal son limitadas, toda vez que comparte su tutela sobre el Distrito Federal con el Congreso de la Unión quien legisla sobre ciertas áreas que están reservadas para la Federación.

2.3.1. Organización Interna

Respecto de la forma de conformación y funcionamiento de la Asamblea Legislativa, el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, en su título Cuarto denominado de las Bases de la Organización y Facultades de los órganos locales de Gobierno del Distrito Federal, establece bases de referencia al respecto, así tenemos que:

- La Asamblea Legislativa del Distrito Federal, está integrada con 40 diputados electos según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales y 26 diputados electos según el principio de representación proporcional, los cuales serán electos cada tres años y por cada propietario se elegirá un suplente, los candidatos a diputados locales en el

Distrito Federal, deberán observar los requisitos aplicables a los Diputados Federales.

- Contará con una mesa directiva conformada por un Presidente, así como por los vicepresidentes y secretarios que disponga su ley orgánica. Asimismo, dispondrá de las comisiones y unidades administrativas que sean necesarias para el mejor cumplimiento de sus atribuciones y que determine su presupuesto.

- Celebrará dos períodos ordinarios de sesiones al año; y previa la convocatoria se llevarán a cabo sesiones extraordinarias a petición de la mayoría de sus miembros o del Jefe de Gobierno del Distrito Federal.

- Se reunirá a partir del 17 de septiembre de cada año, para celebrar, un primer periodo de sesiones ordinarias, que podrá prolongarse hasta el 31 de diciembre del mismo año, y a partir del 15 de marzo de cada año, para celebrar un segundo periodo de sesiones ordinarias, que podrá prolongarse hasta el 30 de abril del mismo año.

- Toda resolución de la Asamblea tendrá el carácter de Ley o Decreto. Las leyes y decretos se comunicarán al Jefe de Gobierno del Distrito Federal por el Presidente y por un Secretario de la Asamblea, en la siguiente forma: "La Asamblea Legislativa del Distrito Federal Decreta": (texto de la ley o decreto).

- Para la revisión de la cuenta pública, la Asamblea Legislativa dispondrá de un órgano técnico denominado Contaduría Mayor de Hacienda, que se regirá por su propia Ley Orgánica. La vigilancia del cumplimiento de sus funciones estará a cargo de la comisión respectiva que señale la Ley Orgánica de la Asamblea Legislativa.

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

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

La cuenta pública del año anterior deberá ser presentada por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal a la Comisión de Gobierno de la Asamblea Legislativa dentro de los diez primeros días del mes de junio.

- Habrá una comisión de gobierno integrada de manera plural, en los términos de su Ley Orgánica, por diputados electos por el voto mayoritario del pleno de la Asamblea y será presidida por quien designen los miembros de dicha

comisión. Esta se elegirá e instalará durante el primer periodo ordinario del primer año de ejercicio.

- En los recesos de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, la Comisión de Gobierno, además de las atribuciones que le confiera la Ley Orgánica de la propia Asamblea, tendrá las siguientes: I.- Acordar a petición del Jefe de Gobierno del Distrito Federal o por excitativa de la mitad más uno de los diputados que la integran, la convocatoria a sesiones extraordinarias de la Asamblea Legislativa. La convocatoria precisará por escrito, el asunto o asuntos que deba resolver el pleno de la Asamblea y las razones que la justifiquen; II.- Para los casos en que la Asamblea Legislativa deba designar un Jefe de Gobierno sustituto que termine el encargo y no se hallare reunida, la comisión de gobierno convocará de inmediato a sesiones extraordinarias; III.- Recibir las iniciativas de Ley y proposiciones dirigidas a la Asamblea y turnarlas para dictamen a las comisiones de la Asamblea a las que vayan dirigidas, a fin de que se despachen en el inmediato periodo de sesiones; y IV.- Conocer y resolver sobre las solicitudes de licencia que le sean presentadas por los miembros de la Asamblea Legislativa.

Ahora bien, de conformidad con su Ley Orgánica, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, cuenta con la siguiente organización:

La sede oficial de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal será el recinto donde se reúna a sesionar, el cual es inviolable por persona o por autoridad alguna.

Los trabajos que realicen los Diputados a la Asamblea Legislativa durante el ejercicio de sus tres años de encargo, constituirán una Legislatura, misma que se identificará con el número romano sucesivo que corresponda, a partir de la creación de este órgano legislativo.

La instalación de la Asamblea Legislativa estará a cargo de una Comisión Instaladora, la cual se integrará y funcionará en los términos que señala el Reglamento para el Gobierno Interior de la propia Asamblea. La Comisión Instaladora deberá convocar a los Diputados, miembros de la nueva Legislatura a más tardar dos días antes del inicio del primer período ordinario de sesiones, para la elección de la primera Mesa Directiva.

La Mesa Directiva, es el órgano encargado de dirigir las funciones del Pleno de la Asamblea durante los períodos de sesiones y estará integrada por un presidente, cuatro vicepresidentes, dos secretarios y dos prosecretarios, electos por mayoría de los diputados presentes en la sesión correspondiente, quienes durarán en su cargo un mes, sin posibilidad de reelección para el periodo inmediato en el mismo cargo.

La Comisión de Gobierno es el órgano interno de gobierno permanente y expresión de pluralidad de la Asamblea encargado de dirigir y optimizar el ejercicio de las funciones legislativas, políticas y administrativas de la misma; como órgano

colegiado impulsará acuerdos, consensos y decisiones a este efecto se reunirá cuando menos dos veces al mes, estará integrada por los coordinadores de cada uno de los Grupos Parlamentarios, más otros tantos Diputados del grupo con mayoría absoluta en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

La Diputación Permanente de la Asamblea es el órgano deliberativo que, durante los recesos de ésta; estará conformada por el veinte por ciento del total de los Diputados integrantes del Pleno, además de un diputado sustituto por cada Diputado integrante por orden de prelación, de manera proporcional conforme al número de Diputados que cada Grupo Parlamentario posea en el Pleno; será nombrada por la Asamblea en la última sesión del periodo ordinario por mayoría de los Diputados presentes, durarán en su encargo el periodo de receso respectivo, con posibilidad de reelección para el periodo inmediato.

Las sesiones de la Diputación Permanente tendrán lugar por lo menos, una vez a la semana, en los días y horas que determine la Mesa Directiva de la misma. Si hubiere necesidad de celebrar otras sesiones fuera de los días estipulados se llevarán a cabo previa convocatoria por parte del Presidente.

La Asamblea contará con el número y tipo de comisiones que requiera para el cumplimiento de sus atribuciones, las cuales se integrarán proporcionalmente al número de Diputados que acuerde la Comisión de Gobierno, sin que pueda exceder de nueve el número de sus integrantes, ni menor de cinco. Las Comisiones son órganos internos de organización para el mejor y más expedito desempeño de las funciones legislativas, políticas, administrativas, de fiscalización e investigación de la Asamblea.

Los tipos de comisiones serán: Comisión de Gobierno; De Análisis y Dictamen Legislativo; De Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda; De Investigación; Jurisdiccional, Especiales.

Cada comisión y comité tendrá una Secretaría Técnica quienes formarán parte de la estructura de la Asamblea Legislativa, y estará bajo la dirección del Presidente de la misma, a la que corresponderá apoyar los trabajos de la comisión, en los términos que disponga el Reglamento para el Gobierno Interior y el Reglamento Interior de las Comisiones de la Asamblea Legislativa.

La Asamblea contará, para su funcionamiento administrativo, con los Comités de: Administración; Asuntos Editoriales; Atención, Orientación y Quejas Ciudadanas; De la Biblioteca "Francisco Zarco"; Asuntos Internacionales; Capacitación, y Para la Promoción y Seguimiento de la Cultura de la Legalidad.

Los Comités son órganos auxiliares de carácter administrativo, para realizar tareas diferentes a las de las comisiones. Cada Comité tendrá una Secretaría Técnica, que estará bajo la dirección del Presidente del mismo, a la que corresponderá apoyar los

trabajos del Comité, en los términos que disponga el Reglamento para el Gobierno Interior de la Asamblea Legislativa.

La Asamblea dispondrá de las unidades administrativas que sean necesarias para el mejor cumplimiento de sus atribuciones y que determine su presupuesto. El nombramiento del Oficial Mayor, Tesorero, Contralor General, Coordinador General de Comunicación Social, Director del Instituto de Investigaciones Parlamentarias, Director de la Unidad de Estudios de Finanzas, así como del titular de la Coordinación de Servicios Parlamentarios, serán propuestos por la Comisión de Gobierno y serán ratificados por el voto de la mayoría de los miembros presentes en la Sesión del Pleno respectiva.

Los Grupos Parlamentarios y Coaliciones Parlamentarias contarán con un diputado Coordinador y un Vicecoordinador. Los Coordinadores de los Grupos Parlamentarios serán el conducto para realizar las tareas de coordinación con la Mesa Directiva en todo lo referente a la integración y participación de sus miembros en las Comisiones Especiales, las de carácter protocolario o ceremonial y las representaciones de la Asamblea en el interior o exterior del país.

La Asamblea Legislativa contará con un Archivo Histórico que estará a cargo de la Oficialía Mayor y que se encargará de compilar y custodiar el acervo documental administrativo y legislativo producido por las distintas áreas del órgano legislativo del Distrito Federal, atendiendo a las disposiciones legales correspondientes.

2.4.- Del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal

De acuerdo con el artículo 122, párrafo quinto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 76 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, “El Tribunal Superior de Justicia y el Consejo de la Judicatura, con los demás órganos que establezca el estatuto de Gobierno, ejercerán la función judicial del fuero común en el Distrito Federal.

Para comprender mejor la función del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, es importante precisarla, de acuerdo con el Maestro Narciso Sánchez, la función jurisdiccional:

“...es aquella función pública que se encarga de conocer y dictar una sentencia en los asuntos de orden contencioso de índole privada o pública; así las cosas toda persona física o moral que resulte lesionada en sus intereses personales o institucionales por actos de los poderes públicos, o como consecuencia de las relaciones entre los propios particulares y por distintas causas, razones o circunstancias, tiene el derecho de hacer valer una demanda ante el organismo jurisdiccional que sea competente por la materia, el territorio, la cuantía y el grado para

justificar la vigencia y el respeto a los mencionados intereses...”⁶⁵

2.4.1 De su organización Interna

De conformidad con el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, en su capítulo III, denominado “De los Órganos Encargados de la Función Judicial” establece que el Tribunal Superior de Justicia está integrado por Magistrados y Jueces, asimismo que funciona en forma de Sala o de Pleno.

De los Magistrados

Los Magistrados integrantes del Tribunal Superior del Distrito Federal, serán propuestos por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, y su nombramiento será aprobado por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, por el voto de la mayoría de sus miembros.

Para su designación el Jefe del Distrito Federal deberá escuchar la opinión previa del Consejo de la Judicatura del Distrito Federal, el cual verificará que se cumpla con los requisitos a que se refiere el artículo 122, fracción VII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Para ser Magistrado del Tribunal Superior de Justicia se deberán reunir los mismos requisitos que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos exige para los Ministros de la Suprema Corte de Justicia.

Los magistrados durarán seis años en el ejercicio de su cargo, y podrán ser ratificados, y si lo fuesen, sólo podrán ser privados de sus puestos en los términos del título cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de la ley federal de la materia.

De los jueces

El nombramiento de los Jueces de primera instancia y de paz será por un periodo de seis años, mismos que pueden ampliarse por periodos iguales si así lo determina el Consejo de la Judicatura del Distrito Federal, considerando el resultado del examen de actualización (artículo 12).

El artículo 2º de la Ley Orgánica del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, señala que el ejercicio jurisdiccional en todo tipo de asuntos estará a cargo de Magistrados del Tribunal Superior de Justicia; Jueces de lo Civil; Jueces de lo penal;

⁶⁵ Sánchez Gómez, Narciso, Op. Cit. p. 122

Jueces de lo familiar; Jueces de arrendamiento inmobiliario, Jueces especializados en Justicia para Adolescentes y Jueces de paz.

Así tenemos que existen Jueces de Primera Instancia, y Jueces de Paz, los cuales se dividen por materia y por cuantía; los de cuantía menor serán los Jueces de Paz.

El ingreso y promoción de los servidores públicos a los órganos que ejerzan la función judicial en el Distrito Federal, distintos del Tribunal Superior de Justicia y el Consejo de la Judicatura, se hará mediante el sistema de carrera judicial, que se regirá por los principios de excelencia, objetividad, imparcialidad, profesionalismo, honradez e independencia.

El Tribunal Superior de Justicia y el Consejo de la Judicatura del Distrito Federal, cuentan con las siguientes dependencias para el ejercicio de sus funciones a saber:

- Archivo Judicial del Distrito Federal y del Registro Público de Avisos Judiciales.
- Dirección General de los Anales de Jurisprudencia y Boletín Judicial
- Unidad de Trabajo Social
- Unidad del Servicio de Informática
- Unidad de Biblioteca
- Centro de convivencia Familiar Supervisada
- Instituto de Estudios Judiciales
- Oficialía Mayor
- Dirección Jurídica
- Coordinación de las Relaciones Institucionales
- Dirección de Orientación Ciudadana y de Derechos Humanos
- Centro de Justicia Alternativa

2.4.2 Del Pleno y de las Salas

Del Pleno

De acuerdo con los artículos 27 a 32 de la Ley Orgánica del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, el Pleno es el Órgano Máximo del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, se integra por todos los Magistrados y uno de ellos será su Presidente.

Para que el Tribunal funcione en Pleno se requiere la concurrencia de por lo menos dos terceras partes de los Magistrados que lo integran. Sus sesiones serán ordinarias o extraordinarias y públicas o privadas. Las sesiones ordinarias se celebran

por lo menos una vez al mes y las extraordinarias cuando sea necesario para resolver un asunto urgente; todas las sesiones se celebrarán previa convocatoria del Presidente, en la que se establecerá si serán públicas o privadas.

Por nombrar algunas de las facultades del Pleno están las siguientes:

- Elegir al Presidente del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, y aceptar o rechazar su renuncia.
- Resolver sobre las contradicciones de criterios generales sustentados por Magistrados y entre las Salas.
- Determinar la materia de las Salas del Tribunal.
- Solicitar al Consejo de la Judicatura la remoción o cambio de adscripción de los jueces.
- Designar a los Magistrados que integren comisiones substanciadoras de asuntos de conocimiento del pleno.

Las demás están señaladas en el catálogo que ofrece el artículo 32 de la Ley Orgánica en comento, y las de más que estén expresamente señaladas en ese ordenamiento y en otras leyes.

De las Salas

Las Salas del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, de conformidad con los artículos 38 a 46 se integran, cada una, por tres magistrados de los cuales uno será presidente de la Sala, quien será elegido de forma anual entre ellos.

Las Salas serán designadas por número ordinal, en Salas Civiles, Penales, Familiares y de Justicia para Adolescentes y tendrán a su cargo la substanciación de los asuntos que a continuación se enuncian:

Las Salas en materia Civil conocerán de:

Los casos de: responsabilidad civil, recursos de apelación y queja que se interpongan contra resoluciones dictadas por jueces de lo Civil y Arrendamiento Inmobiliario; de las excusas y recusaciones de los Jueces Civiles y del Arrendamiento Inmobiliario del Tribunal Superior de Justicia; de los conflictitos de competencia que se susciten entre autoridades judiciales del tribunal, en materia civil y; los demás asuntos que determinen las Leyes.

Resolverán de forma colegiada tratándose de sentencias definitivas o resoluciones que pongan fin a la instancia, en los demás casos se resolverá de forma unitaria.

Las Salas en materia Penal conocerán de:

Los recursos de apelación y denegada apelación que se interpongan en contra

de las resoluciones dictas por jueces de orden penal; excusas y recusaciones de los jueces penales del Tribunal; conflictos de competencia entre autoridades judiciales del Tribunal en materia penal; contiendas de acumulación y; los demás asuntos que determinen las Leyes.

Resolverán de forma colegiada tratándose de apelaciones en contra sentencias definitivas dictadas en procesos instituidos por delitos graves o en los que se imponga pena de prisión mayor a cinco años o resoluciones que pongan fin a la instancia; en casos en que en el pliego de consignación se haya ejercitado la acción penal por algún delito grave; o contra cualquier resolución en la que se haya determinado la libertad; en los demás casos se resolverá de forma unitaria.

Las Salas en Materia de Justicia para Adolescentes conocerán de:

Los recursos de apelación y denegada apelación que se interpongan en contra de las resoluciones dictas por Jueces de Justicia para Adolescentes de Distrito Federal; excusas y recusaciones de los de Justicia para Adolescentes del Tribunal; conflictos de competencia entre autoridades judiciales del Tribunal en materia de Justicia para Adolescentes; contiendas de acumulación y; los demás asuntos que determinen las Leyes.

Resolverán de forma colegiada tratándose de apelaciones en contra sentencias definitivas dictadas en procesos instituidos por conductas tipificadas como delitos graves o en los que se imponga la medida de internamiento, resoluciones que versen sobre hechos que en el correspondiente pliego sean calificados de antisociales al amparo de la acción penal o contra cualquier resolución en la que se haya determinado la libertad; en los demás casos se resolverá de forma unitaria.

Las Salas en Materia Familiar conocerán de:

Los casos de responsabilidad civil y de los recursos de apelación y queja que se interpongan en contra de asuntos en materia familiar; excusas y recusaciones de los jueces del Tribunal Superior de Justicia en asuntos familiares; de los conflictitos de competencia que se susciten entre autoridades judiciales del tribunal, en materia familiar y; los demás asuntos que determinen las Leyes.

Resolverán de forma colegiada tratándose de resoluciones definitivas o de las que pongan fin a la instancia y las que versen sobre la custodia de menores, en los demás casos se resolverá de forma unitaria.

2.4.3 De los Juzgados

De conformidad con los artículos 47 a 72 la Ley Orgánica del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, los Juzgados del Tribunal se dividen en Juzgados de lo Civil, De lo penal, De lo Familiar, De justicia para Adolescentes y De arrendamiento Inmobiliario del Distrito Federal y Juzgados de Paz Civil y Penal y tendrán a su cargo la substanciación de los asuntos de que tengan conocimiento de conformidad con su materia, a saber:

- Los Juzgados de lo Civil conocerán de asuntos de: jurisdicción voluntaria en materia civil; jurisdicción contenciosa, cuya cuantía exceda de veinte mil pesos; interdictos, exhortos, rogatorias, suplicatorias, requisitorias y despachos; matriculación judicial de inmuebles; los demás que las leyes le encomienden.
- Los Juzgados de lo Familiar conocerán de asuntos de: jurisdicción voluntaria en derecho familiar; juicios contenciosos relativos a licitud del matrimonio, divorcio, régimen de bienes del matrimonio; modificación de actas del registro Civil o que afecten el parentesco o alimentos; patria potestad; estado de interdicción; tutela; presunción de muerte; patrimonio de familia; juicios sucesorios; estado civil de las personas; capacidad de las personas; parentesco; consignación en materia familiar; exhortos, rogatorias, suplicatorias, requisitorias y despachos; derechos de persona de menores e incapacitados; y los demás asuntos que las leyes le encomienden.
- Los Juzgados de Arrendamiento inmobiliario conocerán de todas las controversias que se susciten en materia de arrendamiento de inmuebles destinados a habitación, comercio, industria o cualquier otro uso, giro o destino permitido por la Ley.
- Los Juzgados Especializados en Justicia para Adolescentes, conocerán de: causas instauradas en contra de adolescentes; conciliación; medidas a imponer.
- Los Juzgados Penales y de Justicia para Adolescentes ejercerán las competencias y atribuciones que les confieran las leyes, a partir de la recepción del turno de trámite que se establecerá por orden numérico en los términos del control que lleve a cabo la Dirección de turno de consignaciones Penales y de Justicia para Adolescentes del Tribunal y de conformidad con las reglas que para el efecto expiada el Consejo de la Judicatura del Distrito Federal” Artículo 51.

2.4.4. El Consejo de la Judicatura del Distrito Federal

La administración, vigilancia y disciplina del Tribunal Superior de Justicia, de los juzgados y demás órganos judiciales estarán a cargo del Consejo de la Judicatura del Distrito Federal, el cual reúne las siguientes características:

El Consejo se integrará por siete miembros, de los cuales, uno será el Presidente del Tribunal Superior de Justicia, quien también lo será del consejo; un magistrado, un juez de primera instancia y un juez de paz, electos mediante insaculación; dos consejeros designados por la Asamblea Legislativa y uno por el Jefe de Gobierno. Los tres últimos deberán ser personas que se hayan distinguido por su capacidad, honestidad y honorabilidad en el ejercicio de las actividades jurídicas. Los consejeros durarán cinco años en su encargo, serán substituidos de manera escalonada, y no podrán ser nombrados para un nuevo período.

De acuerdo con la Ley Orgánica del Consejo de la Judicatura del Distrito Federal, este órgano cuenta con las siguientes atribuciones:

Opinar sobre la designación y ratificación de los jueces y magistrados, de la misma forma resolverá sobre la adscripción y remoción de los mismos; designará, adscribirá y removerá a los jueces de primera instancia, a los jueces de paz y a los que con cualquier otra denominación se creen en el Distrito Federal.

Conocer y resolver las quejas que no sean de carácter jurisdiccional, así como los procedimientos oficiosos contra actos u omisiones de los miembros del Consejo de la Judicatura del Distrito Federal, Magistrados, Jueces y demás servidores de la administración de Justicia, haciendo la sustanciación correspondiente y, en su caso, imponer la medida disciplinaria procedente.

Realizar visitas administrativas ordinarias cada tres meses a las Salas y Juzgados, por conducto de la Visitaduría Judicial, sin perjuicio de las que pueda realizar de manera extraordinaria, ya sea individual o conjuntamente en casos especiales cualesquiera de los Consejeros, pudiendo ser apoyados por los Magistrados de las Salas que conozcan de la misma materia. También podrá el Consejo o la Visitaduría realizar visitas administrativas, cuando se trate de un medio de prueba dentro del trámite de una queja administrativa o de un procedimiento oficioso, o para verificar objetiva y oportunamente el eficaz funcionamiento de la instancia judicial de que trate, o en su caso, a petición de un Magistrado, cuando se trate de Juzgados.

CAPITULO III

3.- De la Responsabilidad Administrativa de los Servidores Públicos

La Responsabilidad Administrativa es un tópico central del presente trabajo, para poder estudiarla de forma que podamos comprenderla con precisión es necesario que observemos la forma en que está regulada y los procedimientos establecidos en la norma para que un servidor público sea declarado responsable administrativamente, por lo tanto a continuación nos avocaremos a estudiar de forma breve y concisa las responsabilidades en que pueden incurrir los servidores públicos, para después enfocarnos a la responsabilidad administrativa y al procedimiento administrativo disciplinario, que es la herramienta procedimental con la que cuenta el Estado para poder sancionar ese tipo de responsabilidad, aunque nos enfocaremos al ámbito del Distrito Federal, debido a que el tema que se desarrolla se desenvuelve en ese contexto.

3.1.- De las Responsabilidades de los Servidores Públicos

Como vimos en el primer capítulo, al definir la responsabilidad en el ámbito del servidor público, comprendemos que toda persona física que desempeña un empleo, cargo o comisión en la Administración Pública, está obligado a responder por los actos que despliegue en el ejercicio de sus funciones y, que al desapego de esa obligación, se le denomina responsabilidad.

Ahora bien, las normas que regulan el desempeño de los servidores públicos en el ejercicio de su cargos, comisiones o empleos, establecen los tipos de responsabilidades en que pueden incurrir, para ello es necesario que demos un vistazo a las mismas.

3.1.1.-Titulo Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su título IV, denominado “De las responsabilidades de los servidores públicos y patrimonial del Estado”, establece la existencia de cuatro tipos de responsabilidad en la que puede incurrir un servidor público, a saber: penal, política, administrativa y civil.

Veamos lo que establecen los artículos 108, 109 y 111⁶⁵ para ilustrar lo anterior:

“Título Cuarto.

De las responsabilidades de los servidores públicos y patrimonial del Estado.

⁶⁵ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo 108. Para los efectos de las responsabilidades a que alude este Título se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial Federal y del Poder Judicial del Distrito Federal, los funcionarios y empleados y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en el Congreso de la Unión, en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal o en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal, así como a los servidores públicos de los organismos a los que esta Constitución otorgue autonomía, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones...

Artículo 109. El Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados, dentro de los ámbitos de sus respectivas competencias, expedirán las leyes de responsabilidades de los servidores públicos y las demás normas conducentes a sancionar a quienes, teniendo este carácter, incurran en responsabilidad, de conformidad con las siguientes prevenciones:

I. Se impondrán, mediante juicio político, las sanciones indicadas en el artículo 110 a los servidores públicos señalados en el mismo precepto, cuando en el ejercicio de sus funciones incurran en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho.

No procede el juicio político por la mera expresión de ideas.

II. La comisión de delitos por parte de cualquier servidor público será perseguida y sancionada en los términos de la legislación penal; y

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

Los procedimientos para la aplicación de las sanciones mencionadas se desarrollarán autónomamente. No podrán imponerse dos veces por una sola conducta sanciones de la misma naturaleza.

Las leyes determinarán los casos y las circunstancias en los que se deba sancionar penalmente por causa de enriquecimiento ilícito a los servidores públicos que durante el tiempo de su encargo, o por motivos del mismo, por sí o por interpósita persona, aumenten substancialmente su patrimonio, adquieran bienes o se conduzcan como dueños sobre ellos, cuya procedencia lícita no pudiesen justificar. Las leyes penales sancionarán con el decomiso y con la privación de la propiedad de dichos bienes, además de las otras penas que correspondan.

Cualquier ciudadano, bajo su más estricta responsabilidad y mediante la presentación de elementos de prueba, podrá formular denuncia ante la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión respecto de las conductas a las que se refiere el presente artículo.

...

En demandas del orden civil que se entablen contra cualquier servidor público no se requerirá declaración de procedencia.”

A continuación veremos de forma breve en qué consiste cada tipo de responsabilidad.

3.1.2.- Responsabilidad Civil

El párrafo octavo del artículo 111 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, hace referencia a la denominada responsabilidad Civil, sin definirla, únicamente se limita a decir que en caso de que un servidor público la cometa, deberá exigírsele mediante demanda, sin previo procedimiento especial para su procedencia.

El Maestro Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez, señala al respecto que la Justificación de la existencia de la responsabilidad civil, parte del principio de que “nadie tiene derecho de dañar a otro”, y encuentra su base constitucional en los artículos 1, 12, 13 y 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que garantizan la igualdad ante la ley y, la inviolabilidad de la propiedad.

Prosigue señalando que en estricto sentido, esta responsabilidad debería ser imputada directamente al Estado, para que éste responda por ellos, sin embargo, conforme al artículo 1927 del Código Civil, el Estado sólo es responsable de manera solidaria del pago de daños y perjuicios causados por sus servidores públicos con motivo del ejercicio de las funciones que les estén encomendadas, de lo que se desprende que la responsabilidad directa esa a cargo del servidor público como persona física y no como órgano del Estado.

Por su parte el Maestro Narciso Sánchez, señala que “La responsabilidad civil de los servidores públicos, es aquella que se finca, cuando por negligencia, descuido, irresponsabilidad o engaño, se ocasionan daños o perjuicios a los intereses patrimoniales de los particulares o del estado, y en tal caso deben de ser resarcidos o indemnizados los bienes o derechos dañados, de conformidad con las normas jurídicas observables”⁶⁶

Para el Maestro Daniel Márquez la responsabilidad civil “...es aquella en la que incurre un servidor público al producir daño o perjuicios en ejercicio de su función pública al actuar ilícitamente. En el artículo 1927 del CC se establece que:

⁶⁶ Sánchez Gómez, Narciso, Op. Cit. p. 448

“El Estado tiene la obligación de responder del pago de los daños y perjuicios causados por sus servidores públicos con motivo del ejercicio de las atribuciones que les estén encomendadas...”. Lo que hace evidente la liga de carácter causal que existe entre la investidura de servidor público, el ejercicio de las “atribuciones” que la ley le encomienda y la acción ilícita que tenga como consecuencia y un daño o perjuicio. Sin estos elementos no podrá configurarse la responsabilidad civil.

La sanción civil afecta al funcionario en su patrimonio, esto es, en su dinero o bienes, en casos específicos la persona perjudicada por el servidor público, puede hacer efectiva directamente en contra del Estado, cuando el servidor público responsable carezca de bienes o los que tenga no sean suficientes para cubrir el monto de los daños y perjuicios.”⁶⁷

Es importante señalar que el artículo 1927 del Código Civil Federal ha sido derogado, sin embargo, el artículo 1927 del Código Civil para el Distrito Federal mantiene esa disposición vigente.

3.1.3.- Responsabilidad Penal

La Responsabilidad Penal, se presenta cuando un servidor público comete un delito en el ejercicio de su cargo, empleo o comisión, el artículo 109 fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece que cualquier servidor que realice un acto penalmente sancionable debe ser perseguido y sancionado en términos de la Legislación de la materia.

De hecho la Legislación Penal Federal establece un apartado relativo a delitos cometidos por servidores públicos, tales como ejercicio indebido de servicio público, abuso de autoridad, uso indebido de atribuciones y facultades, concusión, cohecho, peculado, enriquecimiento ilícito, entre otros.

Se debe precisar que existe protección constitucional, denominada fuero, para algunos servidores públicos de altos mandos, enumerados en el artículo 111 constitucional. Por lo que, para que un servidor público que goce de fuero pueda ser sancionado penalmente debe seguirse un procedimiento específico denominado juicio de procedencia que se lleva a cabo en la cámara diputados y se encuentra regulado en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

De conformidad con el Maestro Narciso Sánchez la responsabilidad penal de los servidores públicos “...tiene lugar, cuando los servidores públicos en el ejercicio de sus funciones incurrir en faltas o infracciones que se equiparan previstos y sancionados por el código penal respectivo y demás leyes de la

⁶⁷ Márquez, Daniel, Op. Cit. pp. 302 y 303.

materia. En tal sentido la responsabilidad penal se configura, por actos u omisiones que resulten de un comportamiento doloso o culposo del servidor público, ya sea por el apoderamiento indebido de bienes o valores del estado, por no cumplir fielmente las funciones encomendadas, por disponer para provecho personal de dinero público, por revelar asuntos secretos del Estado, por usurpación de funciones, por encubrimiento de ciertas conductas ilícitas de otros trabajadores del estado o de particulares, por tráfico de influencia, etc.”⁶⁸

3.1.4.- Responsabilidad Política

La responsabilidad política, de acuerdo con el maestro Narciso Sánchez “Es la que se finca a los altos servidores públicos que estatuye el artículo 110 de la Constitución Política Federal, cuando en el ejercicio de sus funciones incurran en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales de la nación o de su buen despacho...”⁶⁹

Por su parte el autor Daniel Márquez señala que: “La responsabilidad política se orienta a reprimir aquellas en que incurren los servidores públicos violando el orden jurídico y que perjudiquen los intereses públicos fundamentales o su buen despacho.

La responsabilidad de esta naturaleza se exige a través de juicio político, que se encuentra regulado en 5º. Al 24 de la LFRS. Ignacio Burgoa entiende por juicio político una actividad político-jurisdiccional del Congreso de la Unión y establece que debe referirse a lo delitos oficiales, esto es, aquellos en que incurran los altos funcionarios de la Federación durante el desempeño de su cargo o comisión pública. Y lo define como el procedimiento que se sigue contra algún alto funcionario para desaforarlo o aplicarle la sanción legal conducente según el delito oficial que hubiese cometido y de cuya comisión de le declare culpable. En el primer caso se le llama antejuicio, en el segundo se considera que se trata de un verdadero proceso.”⁷⁰

3.1.5.- Responsabilidad Administrativa

Para el Maestro Narciso Sánchez Rodríguez “La responsabilidad administrativa se exige en todos los servidores públicos por actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones; en tales condiciones, el incumplimiento a tales deberes, la legislación respectiva previene la aplicación de sanciones por desviaciones hacia la arbitrariedad, la ilegalidad, la parcialidad o la injusticia.”⁷¹

⁶⁸ Sánchez Gómez, Narciso, Op. Cit. p. 445

⁶⁹ Sánchez Gómez, Narciso, Op. Cit. p. 424

⁷⁰ Márquez, Daniel, Op. Cit. p. 300.

⁷¹ Narciso Sánchez Gómez, Narciso, Ibídem.

Por su parte el Maestro Daniel Marques concluye que “Esta clase de responsabilidad se liga con el desempeño del empleo, cargo o comisión. El artículo 109, fracción III, de la CPEM establece que: “Se aplicarán sanciones administrativas a los servidores públicos por actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben observar en el desempeño de sus empleos, cargos y comisiones”. De esta norma se advierte con claridad que esa clase de responsabilidad deviene del vínculo que se establece entre la administración y el individuo que ejerce una función pública.”⁷²

3.1.6.- Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos

La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos es reglamentaria del Título IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1982 y entró en vigor a partir del 01 de enero de 1983, durante el mandato del Miguel de la Madrid Hurtado, Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, y está conformada de la siguiente manera:

Tiene 93 artículos, contenidos en cinco títulos, distribuidos de la siguiente manera:

El Título I, denominado conceptos generales, abarca los artículos 1 a 4 y establece cuáles son los servidores públicos a los que se aplica la Ley; cuáles son las autoridades competentes y la autonomía de los tipos de responsabilidades entre sí.

El Título II, se denomina Procedimientos ante el Congreso de la Unión en materia de Juicio Político y Declaración de Procedencia; contenido en los artículos 5 al 45, el cual señala quienes son sujetos de juicio político, los supuestos en los que procede, el procedimiento que se lleva ante el Congreso de la Unión y las formas de impugnación con las que cuenta el servidor público al que se aplique; asimismo señala el procedimiento que se sigue ante una denuncia penal para determinar si es posible el ejercicio de la acción penal en contra de un servidor público que cuenta con la protección del fuero.

El Título III, se avoca las Responsabilidades Administrativas, abarca los artículos 46 al 78, establece qué servidores públicos son sujetos de responsabilidad administrativa, los principios por los que se rige la Administración Pública y las obligaciones que tienen los servidores públicos para salvaguardarlos; el procedimiento administrativo disciplinario, que va desde la queja o denuncia de los ciudadanos o autoridades, las diligencias de investigación, la celebración de una Audiencia, que en la práctica se denomina “de Ley”, la Resolución que debe recaer al procedimiento, su contenido y el tiempo de su emisión, asimismo enuncia

⁷² Márquez, Daniel, Op. Cit. p. 304

las sanciones que pueden ser aplicadas y los procedimientos que deben observarse al momento de ser aplicadas, así como los medios de impugnación.

El Título IV, Denominado Registro Patrimonial de los Servidores Públicos, señala quienes son los servidores públicos obligados a presentar declaraciones de situación patrimonial, y los plazos que se tiene para presentar cada tipo de declaración, asimismo señala con precisión qué es lo que se debe declarar, los medios de comprobación con los que cuentan las autoridades y las consecuencias negativas en caso de no cumplir con la obligación de presentar declaraciones o de presentarlas incompletas o falseando información.

El Título V, denominado Disposiciones aplicables a los servidores públicos del Distrito Federal, abarca los artículos 91 a 93 y, establece cuáles son las autoridades competentes en el Distrito Federal para aplicar la Ley y cuáles son sus facultades, asimismo establece los medios de impugnación con los que cuentan los servidores públicos de la Administración Pública del Distrito Federal, a los que les ha sido aplicado el Procedimiento Administrativo Disciplinario, a saber el recurso de revocación y el Juicio de nulidad.

La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, fue abrogada en materia de responsabilidades administrativas, por la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, pero únicamente respecto a la Federación, puesto que para el Distrito Federal aún es aplicable.

3.1.7.- Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos

La Ley que nos ocupa fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 13 de marzo de dos mil dos, durante el ejercicio del Presidente de la República Mexicana Vicente Fox Quezada, está conformada por 51 artículos contenidos en cuatro Títulos.

El Título I, denominado Disposiciones Generales, ocupa los artículos 1 a 6, y establece: qué es una Ley Reglamentaria del título IV constitucional en materia de responsabilidad administrativa y régimen patrimonial de los servidores públicos; quienes son los sujetos de la Ley; cuáles son las autoridades competentes para aplicarla; proporciona un glosario de términos y reitera la autonomía de la responsabilidad administrativa de otras.

El Título II, contemplado en los artículos 7 al 35, llamado “Responsabilidades Administrativas”, señala los principios por los que se rige la administración pública y enuncia las obligaciones que al respecto tienen los servidores públicos; establece las formas en que se presentan las quejas y denuncias ante las Contralorías Internas, las sanciones aplicables, los parámetros a considerar para imponerlas y el procedimiento para aplicarlas, así como la forma en que se substanciaran las que se presenten contra servidores públicos adscritos a la

Secretaría de la Función Pública; indica la forma en que será celebrado el procedimiento administrativo disciplinario, desde la fase de investigación, la audiencia de Ley, el periodo probatorio, la suspensión temporal y la Resolución, así como los medios de impugnación, es decir recurso de revocación y el juicio de nulidad.

El Título III, designado Registro Patrimonial de los Servidores Públicos, ocupa los artículos 35 a 47, y se refiere al registro y seguimiento de la evolución de la situación patrimonial de los servidores públicos; señala qué servidores públicos están obligados a presentar declaraciones de situación patrimonial y los medios de comprobación con los que cuentan las autoridades competentes.

El Título IV se denomina Acciones preventivas para garantizar el adecuado ejercicio del Servicio Público, abarca los artículos 48 a 51, y establece la obligación de las dependencias de establecer acciones preventivas y un diagnóstico, así como la observancia de un código de ética establecido por la Secretaría de la Función Pública.

3.2.- Del Procedimiento Administrativo Disciplinario en el Distrito Federal

Como hemos visto anteriormente, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos es la norma que regula al Procedimiento Administrativo Disciplinario que se aplica a los servidores públicos de la Administración Pública del Distrito Federal, contemplado en los artículos 46 a 78 de la norma en comento, asimismo encuentra su supletoriedad en las normas sustantiva y procesal penales federales, de conformidad con el artículo 45 que es del tenor siguiente:

Artículo 45.- En todas las cuestiones relativas al procedimiento no previstas en esta ley, así como en la apreciación de las pruebas, se observaran las disposiciones del Código Federal de Procedimientos Penales. Asimismo, se atenderán, en lo conducente, las del Código Penal.

La autoridad competente para aplicar el procedimiento a que nos referimos es la Contraloría General del Distrito Federal, misma que está a cargo de un Contralor General, y cuenta con una estructura orgánica que le permite desahogar el procedimiento disciplinario de forma eficaz e implementar controles y estrategias de prevención y vigilancia a las demás dependencias y órganos que conforman la Administración Pública del Distrito Federal; asimismo para el ejercicio de sus funciones cuenta con unidades administrativas en cada órgano del gobierno local, denominadas Órganos Internos de Control o Contralorías Internas.

Así tenemos que la Contraloría General del Distrito Federal cuenta con la siguiente estructura:

- Contralor General

- Dirección General de Contralorías Internas en Delegaciones
- Dirección General de Asuntos Jurídicos y Responsabilidades
- Dirección General de Contralorías Internas en Entidades
- Dirección Ejecutiva de Evaluación y Seguridad de T.I
- Dirección General de Contralorías Internas en Dependencias y Órganos Descentralizados
- Contralorías Internas
- Dirección Ejecutiva de Contraloría Ciudadana
- Dirección General de Legalidad
- Dirección General de Administración

A continuación expondremos de forma breve cada una de las etapas que conforman al procedimiento administrativo disciplinario que se aplica en el Distrito Federal.

3.2.1.- De las formas de excitación de los Órganos competentes

Como vimos, los órganos competentes para aplicar el procedimiento administrativo disciplinario en el Distrito Federal son la Contraloría General del Distrito Federal y sus Contralorías Internas, ahora bien, para que los mismos puedan actuar necesitan, como en todo proceso, de una acción, aunque a diferencia de las distintas materias que abarcan el derecho, este primer acto procesal puede ser realizado por propio derecho, es decir que la propia autoridad puede accionar sus facultades.

Comencemos por estudiar las formas de excitación del órgano competente que proviene de un ente distinto a él mismo, llámese ciudadano, asociación civil, sociedad mercantil, autoridad, entre otros; estos son la queja y la denuncia:

a) La queja

Para efectos del presente trabajo, definiremos la queja como el acto que realiza una persona física, moral o gubernamental de exponer ante la autoridad competente, por algún medio establecido legalmente, un hecho o acto desplegado por un servidor público o una autoridad, que cree⁷³, vulnera el servicio público que está obligado a prestar con motivo de su empleo, cargo o comisión, el cual afecta directamente su esfera jurídica.

b) La denuncia

Así tenemos que por denuncia entenderemos al acto que realiza una persona física, moral o gubernamental de exponer ante la autoridad competente, por algún medio establecido legalmente, un hecho o acto desplegado por un

⁷³ Pues la percepción de un derecho vulnerado o del quebrantamiento de una norma es de quien presenta la queja o denuncia y será la autoridad que conoce la que determine si su pretensión tiene sustento jurídico.

servidor público o una autoridad, que vulnere el servicio público que está obligado a prestar con motivo de su empleo, cargo o comisión, sin necesidad de ser directamente el afectado.⁷⁴

Como se desprende de las definiciones anteriores, el quejoso o denunciante, debe hacer de conocimiento de la autoridad competente los hechos o actos de que tenga conocimiento por los medios que la misma establezca, actualmente existen múltiples maneras de formular quejas y denuncias, a saber:

c) Directa.

El interesado se apersona en los módulos de quejas y denuncias de las Contralorías Internas o en la Dirección de Atención Ciudadana de la Contraloría General del Distrito Federal, mediante una comparecencia o formato escrito, en los que se proporcionan con precisión los datos del quejoso o denunciante, y los del servidor público denunciado o autoridad, en caso de contar con ellos, asimismo describe los hechos motivo de su queja o denuncia y los ratifica y firma con su puño y letra.

d) Indirecta.

El interesado utiliza los medios que se han establecido para el efecto, tales como: líneas telefónicas de atención al público, verbigracia Locatel, Quejatel, Honestel, etc.; medios electrónicos en los que formulan sus quejas o denuncias, ya sea a través de correo electrónico o de blogs especializados en páginas web oficiales, buzones de quejas y sugerencias mediante el llenado de un formato, o por escrito libre que se presenta en las oficinas de la Contraloría General o directamente en la Contraloría Interna competente; estos medios conceden al quejoso o denunciante la posibilidad de que sus datos sean anónimos, parciales o falsos, sin embargo las posibilidades de comprobación de los hechos que manifiestan será baja o nula.

e) Oficial.

Una autoridad presenta su denuncia de forma escrita a través de un documento que contiene logos oficiales, sellos y firmas autógrafas de los funcionarios que la presentan, asimismo se detallan de forma cronológica los hechos que se describen y en su caso la fundamentación jurídica de su imputación, aunado a que se anexan a la misma los instrumentos que sustentan la denuncia, o se enuncian con precisión a fin de que la autoridad competente se allegue de los mismos.

⁷⁴ Estos conceptos tiene estrecha relación con la querrela y denuncia penales, pues el procedimiento administrativo encuentra su norma procesal supletoria en el Código Federal de Procedimientos Penales

Ahora bien, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, ofrece medidas de protección a los quejosos y denunciante, con el objeto de evitar cualquier acto de represión por parte de los servidores públicos involucrados.⁷⁵

Por otro lado, hemos mencionado que la Contraloría General del Distrito Federal, cuenta con atribuciones para iniciar sus propios procedimientos, y lo hace a través de un programa anual de auditorías, aunque se debe precisar que esas facultades de fiscalización no son exclusivas de esa autoridad, puesto que otras autoridades como la Auditoría Superior de la Federación y la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal también la tienen.

Ahora bien, las auditorías obtienen como resultado un dictamen de auditoría que se traduce en observaciones y recomendaciones, de los cuales puede derivarse la presunción de responsabilidad administrativa de algún servidor público, la cual se plasma en un documento que suele denominarse pliego de responsabilidades, ese documento equivale a una denuncia formal que impone a la Contraloría General la obligación de incoar el procedimiento administrativo disciplinario, en contra de los servidores públicos que resulten responsables de las irregularidades detectadas en la auditoría.

De lo anterior podemos concluir que las formas de excitación de los órganos competentes para instaurar el Procedimiento Administrativo Disciplinario, son la queja, la denuncia y el pliego de responsabilidades que resulta de las auditorías.

3.2.2. Diligencias de investigación y la presunción de responsabilidad administrativa.

Una vez presentada una queja o denuncia ante la Contraloría General del Distrito Federal o ante sus Órganos Internos de Control, a los que denominaremos indistintamente autoridades competentes, se procederá a iniciar con las diligencias de investigación.

La etapa de investigación de las quejas y denuncias, debe comenzar por un acuerdo conocido como de radicación, por virtud del cual se determina realizar las diligencias necesarias que permitan encontrar la verdad histórica de los hechos que se exponen, las cuales, entre otras, pueden ser:

⁷⁵ Artículo 50.- La secretaria, el superior jerárquico y todos los servidores públicos tienen la obligación de respetar y hacer respetar el derecho a la formulación de las quejas y denuncias a las que se refiere el artículo anterior y de evitar que con motivo de estas se causen molestias indebidas al quejoso. Incurrir en responsabilidad el servidor público que por sí o por interposita persona, utilizando cualquier medio, inhiba al quejoso para evitar la formulación o presentación de quejas y denuncias, o que con motivo de ello realice cualquier conducta injusta u omita una justa y debida que lesione los intereses de quienes las formulen o presenten.

a) Citatorios de ratificación de quejosos o denunciantes.

La autoridad gira un citatorio al quejoso o denunciante con el objeto de ratificar su queja, para que la amplíe o aporte los elementos de prueba con los que cuente para reforzar su dicho, cabe precisar que la única consecuencia de que no acate el citatorio será que su queja quede incompleta o sea imprecisa o de difícil comprobación.

b) Citatorios de investigación a los servidores públicos involucrados.

La autoridad gira un citatorio al servidor o servidores públicos involucrados en la queja o denuncia, a fin de que se manifiesten con relación a los hechos que se investigan; en el caso de que el sujeto a investigación no atendiera al citatorio, sin causa justificada, puede ser sujeto de responsabilidad administrativa en términos de la fracción XIX del artículo 47⁷⁶ de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, o de que se le hagan efectivas las medidas de apremio a las que se refiere el artículo 77⁷⁷ de la Ley.

c) Solicitud de información a diversas autoridades.

Las Contralorías pueden allegarse de información de cualquier autoridad, para estar en posibilidades de obtener elementos que le permitan establecer o descartar una presunción de responsabilidad administrativa, u obtener datos necesarios para su investigación.

d) Reconocimiento de servidores públicos.

Los quejosos o denunciantes acuden, en compañía de personal adscrito a la Contraloría que corresponda, al área de trabajo del servidor público denunciado, con el objeto de que identifique al sujeto y el personal actuante pueda tomar nota de sus datos de identificación o en su caso obtenerlos directamente de él o de su superior jerárquico.

e) Inspecciones oculares en el lugar de los hechos.

Cuando sea necesario y los hechos que se describen en las quejas o denuncias sean factibles de ser observados con los sentidos, personal de las Contralorías, previamente comisionado, acude al lugar de los hechos que describe y observa las características del lugar y los hechos que se puedan percibir a

⁷⁶ XIX.- Atender con diligencia las instrucciones, requerimientos y resoluciones que reciba de la secretaria de la contraloría, conforme a la competencia de esta.

⁷⁷ ARTICULO 77.- Para el cumplimiento de las atribuciones que les confiere esta ley, la secretaria y el superior jerárquico podrán emplear los siguientes medios de apremio:

I.- Sanción económica de hasta veinte veces el salario mínimo diario vigente en el distrito federal;

II.- Auxilio de la fuerza pública.

Si existe resistencia al mandamiento legítimo de autoridad, se estará a lo que prevenga la legislación penal.

simple vista e instrumentan un acta administrativa en la que plasman lo que se observó durante la inspección, dicho documento servirá a la autoridad competente como medio de prueba que permita comprobar o desvirtuar las afirmaciones que se han planteado en la queja o denuncia que se investiga o parte de los mismos.

Solicitud de verificaciones en materia de obras, establecimientos mercantiles, medio ambiente, entre otras.

Cuando los hechos que se describan en las quejas y denuncias que se presentan en las Contralorías, no puedan ser constatados con los sentidos, sino que se requiere de conocimientos técnicos para comprenderlos, las Contralorías, cuando lo consideren necesario, pueden solicitar a diversas autoridades la realización de verificaciones a fin de comprobar los extremos planteados en las quejas o denuncias.

Las verificaciones pueden ser de diversos tipos de acuerdo a los conocimientos técnicos que se requieran y a los hechos que pretendan probarse, así las hay en materia de obra o construcción, en materia de establecimientos mercantiles o vía pública, en materia de medio ambiente, entre otras y pueden ser realizadas por las autoridades que tengan competencia en la materia que se trate, así se tiene que si una obra pública causa un daño a la propiedad de un ciudadano, lo lógico sería que se llevará a cabo una verificación en materia de construcción, para comprobar que existan daños en la construcción y si los mismos son causados por la obra pública a que se hace referencia, respecto a la autoridad competente para realizarla, en nuestro ejemplo sería la Secretaria de Obras y Servicios o el Órgano Político Administrativo que corresponda a través de su Dirección General de Obras.

f) Solicitud de documentación a diversas autoridades.

Las Contralorías pueden allegarse de la documentación original que resguarde cualquier autoridad, para estar en posibilidades de obtener elementos que le permitan establecer o descartar una presunción de responsabilidad administrativa, u obtener datos necesarios para su investigación; cuando la documentación útil no pueda obtenerse en original por motivos de seguridad o por las actividades propias del órgano que la resguarda, las Contralorías pueden obtener copias certificadas, simples o cotejadas de la misma e incluso tener acceso directo a los mismos en el lugar en el que se encuentran resguardados.

g) Desahogo de pruebas testimonial y pericial.

Los quejosos o denunciante y los servidores públicos involucrados, pueden ofrecer, durante la etapa de investigación, el desahogo de pruebas testimonial o pericial, con el objeto de proporcionar a la autoridad competente elementos probatorios para comprobar los hechos que afirman, en el caso del quejoso o

denunciante o para desvirtuar las imputaciones que les hacen en el caso de los servidores públicos involucrados.

Una vez que la autoridad competente cuenta con suficientes elementos probatorios para determinar la veracidad de los hechos, procede a realizar el análisis de los mismos para establecer la presunción de responsabilidad administrativa atribuible a alguno de los servidores públicos que están bajo su jurisdicción.

Si no se cuenta con elementos suficientes para poder establecer la presunción de responsabilidad administrativa en contra del servidor público denunciado o de algún otro, el Órgano de Control de que se trate, emitirá un acuerdo en el que se establezca de forma precisa, fundada y motivada la improcedencia de la queja o denuncia o en su caso tendrá que emitir un instrumento en el que se ordene la conclusión de la investigación.⁷⁸

Ahora bien, si la autoridad cuenta con elementos para proceder administrativamente en contra de algún servidor público, emitirá un acuerdo en el que determinará incoar en su contra el Procedimiento Administrativo Disciplinario, y establecerá con precisión los preceptos normativos que se le imputan violados y la motivación que permite presumir que es administrativamente responsable, asimismo deberá emitir un citatorio denominado en la práctica Citatorio de Audiencia de Ley, el cual de conformidad con la fracción I del artículo 64 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, deberá observar lo siguiente:

“Artículo 64.- La Secretaría impondrá las sanciones administrativas a que se refiere este capítulo mediante el siguiente procedimiento:

I.- Citara al presunto responsable a una audiencia, haciéndole saber la responsabilidad o responsabilidades que se le imputen, el lugar, día y hora en que tendrá verificativo dicha audiencia y su derecho a ofrecer pruebas y alegar en la misma lo que a su derecho convenga, por si o por medio de un defensor.

También asistirá a la audiencia el representante de la dependencia para que tal efecto se designe.

Entre la fecha de la citación y la de la audiencia deberá mediar un plazo no menor de cinco ni mayor de quince días hábiles”

⁷⁸ Todo el procedimiento de investigación, desde las formas de excitación de los órganos de control hasta las pruebas desahogadas antes del Citatorio a Audiencia del Servidor Público, no están regulados por la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, se llevan a cabo en la práctica de acuerdo al Código Federal de Procedimientos Penales, pues la única advertencia que al respecto se hace sobre los actos de investigación previos está en el artículo 65 de la Ley de la materia que señala lo siguiente “En los procedimientos que se sigan para investigación y aplicación de sanciones ante las Contralorías Internas de las dependencias, se observaran, en todo cuanto sea aplicable a las reglas contenidas en el artículo anterior.”

Del precepto normativo enunciado se desprende que el Citatorio de Audiencia de Ley debe establecer con precisión: La responsabilidad o responsabilidades que se le imputen, la ubicación del local en el que se celebrará la audiencia, la fecha en que se llevará a cabo señalando día, mes y año, así como la hora; asimismo debe hacerse de conocimiento que tiene derecho a defenderse por sí o por medio de un abogado, persona de su confianza o representante sindical, a ofrecer pruebas y alegar en la misma lo que a su derecho convenga; se debe informar a la dependencia a la que este adscrito que a la audiencia debe asistir un representante a que para tal efecto se designe, aunado a que entre la fecha de la citación y la de la audiencia deberá mediar un plazo no menor de cinco ni mayor de quince días hábiles.

3.2.3.- De la Audiencia de Ley y etapa de pruebas.

Una vez que se ha notificado el Citatorio de Audiencia de Ley, de forma personal de acuerdo a la supletoriedad del Código Federal de Procedimientos Penales, al o los servidores públicos presuntos responsables, la Audiencia de Ley, se celebrará, dentro de los quince días hábiles siguientes contados a partir de la fecha del emplazamiento, en el lugar y hora señalados en el propio citatorio.⁷⁹

El servidor público involucrado podrá asistir acompañado de un defensor, que podrá ser un abogado, su representante sindical o persona de su confianza, con el objeto de que pueda ejercer su defensa de la forma en que más convenga a sus intereses, a la audiencia asistirán el Contralor Interno o autoridad que haya emitido el citatorio y presidirá la audiencia, asimismo se encontraran presentes los testigos de asistencia que para el efecto la autoridad competente designe, un representante del órgano al que pertenezca el servidor público involucrado, previamente designado por el titular del mismo, y en su caso, la personas que tengan que comparecer con motivo del ofrecimiento de pruebas, testimoniales o periciales.

El acta en la que se haga constar la audiencia, se iniciará señalando la fecha, la hora, el lugar en que se celebra, las personas que intervienen y la calidad con que lo hacen, se recopilan los datos generales del servidor público involucrado, se le protesta para que se conduzca con la verdad, si es su deseo declarar o no y si de desea hacerlo de propia o voz o por medio de su defensor, asimismo se le informa su derecho a ofrecer pruebas. Una vez protocolizado lo anterior, se procede a tomar la declaración del servidor público, y la autoridad que preside puede o no realizar preguntas al involucrado.

Una vez presentada la declaración del servidor público o haberse abstenido el mismo de declarar, se apertura la etapa de pruebas, la cual será protagonizada

⁷⁹ Artículo 164 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

por el servidor público presunto responsable, quien podrá ofrecer todas las pruebas que conforme a la norma le sean permitidas. Es oportuno mencionar que la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos no establece las pruebas que pueden ser ofrecidas en la audiencia de ley, su desahogo ni su valor probatorio, por lo tanto se debe estar a lo señalado en la Ley supletoria.

Así tenemos que el Código Federal de Procedimientos Penales, en su título sexto, contenido en los artículos 206 a 290,⁸⁰ denominado de la prueba, contempla los siguientes medios de prueba:

- a) Confesión
- b) Inspección
- c) Peritos
- d) Testigos
- e) Documentos

Los cuales pueden ser ofrecidos por los servidores que son sujetos al procedimiento administrativo disciplinario, y serán valorados conforme se establece en la norma procesal en mención.

Ahora bien, una vez que el servidor público ha ofrecido sus pruebas, el Contralor Interno que preside la audiencia debe acordar sobre su admisión, y establecer qué pruebas se admiten y cuáles no, asimismo deberá especificar su forma de desahogo ya sea que se desahoguen a través de un tercero, para el caso de las testimoniales, peritajes etc., o que por su propia y especial naturaleza se desahoguen por sí mismas como en el caso de los documentos, o que se ordene practicar alguna diligencia como en el caso de las inspecciones o pedimento de documentación original para cotejo o certificación etc.

Determinado y asentado lo anterior, se procederá al desahogo de las pruebas en el orden en que hayan sido ofrecidas, hasta su conclusión cuando así sea posible, si no es posible se establecerá fecha y hora para desahogo.

Cuando las pruebas hayan sido desahogadas en su totalidad, se abrirá una etapa de alegatos en la que el servidor público podrá formular los argumentos que considere pertinentes y que considere en su beneficio, una vez cubierta la etapa de alegatos el Contralor Interno que corresponda declarará cerrada la instrucción y se ordenará que se emita la resolución que a derecho corresponda.

3.2.4.- De la resolución y los medios de impugnación

Una vez cerrada la instrucción se procederá a emitir la resolución dentro del término de treinta días contados a partir del cierre de instrucción, la cual deberá contener lo siguiente:

⁸⁰ Artículos 206 a 290 del Código Federal de Procedimientos Penales

1. Establecer la competencia del órgano que resuelve y la personalidad del funcionario que la emite y rubrica
2. Acreditar la personalidad del presunto responsable como servidor público
3. Indicar con precisión la imputación que se hace al servidor público
4. Valoración de todos los medios de prueba que obren en el expediente
5. Valoración de las declaraciones de todos los que participaron durante el proceso.
6. Valoración de la defensa del servidor público planteada durante la Audiencia de Ley
7. Valoración de las pruebas ofrecidas por el servidor público
8. Valoración de los alegatos
9. Establecer si la imputación que se hizo al servidor público fue comprobada durante el proceso o si fue desvirtuada por el servidor público o por los medios de prueba que obran en el expediente
10. Determinar la existencia de responsabilidad administrativa del servidor público involucrado o la no existencia de la misma.
11. En caso de haberse acreditado la responsabilidad administrativa deberán valorarse los elementos personales del servidor público y la situación socioeconómica y laboral del mismo, así como sus antecedentes administrativos.
12. Establecer la sanción que le será impuesta considerando todos y cada uno de los elementos antes mencionados y señalar con precisión la forma en que la misma será aplicada
13. Señalar al servidor público los medios de impugnación con los que cuente.

Es importante señalar que los términos que se han señalado en el presente trabajo son los que se aplican en el Distrito Federal conforme a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y difieren del procedimiento que se aplica a nivel Federal y en los estados integrantes de la Federación.

El servidor público sancionado cuenta con medios de impugnación en contra de la resolución que emita la Contraloría que corresponda, a saber, Recurso de Revocación y Juicio de Nulidad,⁸¹ sin menoscabo de que una vez agotados los medios de impugnación antes referidos, el afectado pueda presentar el amparo.

⁸¹ Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos

Artículo 70.- Los servidores públicos sancionados podrán impugnar ante el tribunal fiscal de la federación las resoluciones administrativas por las que se les impongan las sanciones a que se refiere este capítulo. las resoluciones anulatorias firmes dictadas por ese tribunal, tendrán el efecto de que la dependencia o entidad en la que el servidor público preste o haya prestado sus servicios, lo restituya en el goce de los derechos de que hubiese sido privado por la ejecución de las sanciones anuladas, sin perjuicio de lo que establecen otras leyes.

Artículo 71.- Las resoluciones por las que se impongan sanciones administrativas, podrán ser impugnadas por el servidor público ante la propia autoridad, mediante el recurso de revocación que se interpondrá dentro de los quince días siguientes a la fecha en que surta efectos la notificación de la resolución recurrida.

El recurso de Revocación

De acuerdo con el Maestro Luis Antonio Espinoza Campos el recurso de revocación: “Es un medio de defensa legalmente establecido al alcance de los particulares para impugnar los actos y resoluciones dictadas por la autoridad en perjuicio de aquellos. Su interposición es optativa antes de acudir al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. Este medio de defensa permite a la autoridad revisar sus actos a instancia de la parte interesada, cuando se considere lesionada por una resolución o acto administrativo que estime ilegal, de tal manera, que si resulta fundado su agravio, la autoridad puede revocarlo o modificarlo con el objeto de mantener la legalidad en el ejercicio de la función administrativa, concurrendo al mismo tiempo a garantizar los derechos e intereses de los particulares.”⁸²

De acuerdo con lo anterior, tenemos que el recurso de revocación es un medio de defensa con el que cuenta un servidor público que ha sido sancionado administrativamente, para exponer ante la propia autoridad emisora del acto, los argumentos de hecho y de derecho con los que cuente para generar en su ánimo resolutorio la modificación total o parcial de su determinación.

Este recurso de índole administrativo, está contemplado en la Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos, en su artículo 71, que establece que las resoluciones por las que se impongan sanciones administrativas, podrán ser impugnadas por el servidor público ante la propia autoridad que la emitió, mediante el recurso de revocación que se interpondrá dentro de los quince días siguientes a la fecha en que surta efectos la notificación de la resolución recurrida.

La tramitación del recurso se sujetara a las normas siguientes:

- I.- Se iniciará mediante escrito en el que deberán expresarse los agravios que a juicio del servidor público le cause la resolución, acompañando copia de esta y constancia de la notificación de la misma, así como la proposición de las pruebas que considere necesario rendir.
- II.- La autoridad acordará sobre la admisibilidad del recurso y de las pruebas ofrecidas, desechando de plano las que no fuesen idóneas para desvirtuar los hechos en que se base la resolución.
- III.- Desahogadas las pruebas, si las hubiere, la autoridad emitirá resolución dentro de los treinta días hábiles siguientes, notificándolo al interesado en un plazo no mayor de setenta y dos horas.

82. <http://www.offixfiscal.com.mx/colaboraciones/revocacion.htm>, consultado el 26 de abril de 2010.

El Juicio de Nulidad, está contemplado en el artículo 93⁸³ de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, misma que es del tenor siguiente:

“El servidor público afectado por los actos o resoluciones de la Contraloría General de la Administración Pública del Distrito Federal o de los Órganos de Control Interno, podrá, a su elección, interponer el recurso de revocación, previsto en esta ley, o impugnar dichos actos o resoluciones ante el Tribunal de lo Contencioso administrativo del Distrito Federal, el que se sujetara a lo dispuesto por los artículos 73 y 74 de esta Ley.”

La Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, señala el procedimiento que se debe observar desahogar este recurso. Así tenemos que el artículo 43 de la norma invocada señala que la demanda de nulidad puede ser presentada dentro un término de 15 días hábiles, contados a partir del día siguiente de la fecha en que se practique la notificación del la resolución; o de la fecha que se hubiere tenido conocimiento u ostentado sabedor de la misma, o de su ejecución.

La demanda de nulidad debe cubrir los siguientes requisitos:

- 1.- Nombre de actor
- 2.- Domicilio para oír y recibir notificaciones
- 3.- Nombre y domicilio del tercero perjudicado
- 4.- Autoridad a la que se le reclama
- 5.- Autoridad ejecutora
- 6.- Acto reclamado
- 7.- Pruebas con las que cuente
- 8.- Descripción de los agravios

Dentro del término de veinticuatro horas de haber recibido la demanda, el Presidente del Tribunal la turnará a la Sala que corresponda, la admitirá, prevendrá o desechará.

El Magistrado Instructor examinará el expediente y si encontrare acreditada debidamente alguna causa evidente de improcedencia o de sobreseimiento, propondrá a la Sala el correspondiente proveído en el que se dé por concluido el juicio. El proveído se dictará por unanimidad o por mayoría de votos de los Magistrados que integren la Sala.

83. Artículo 93.- el servidor público afectado por los actos o resoluciones de la contraloría general de la administración pública del distrito federal o de los órganos de control interno, podrá, a su elección, interponer el recurso de revocación, previsto en esta ley, o impugnar dichos actos o resoluciones ante el tribunal de lo contencioso administrativo del distrito federal, el que se sujetara a lo dispuesto por los artículos 73 y 74 de esta ley.

No encontrándose irregularidades en la demanda, o subsanadas éstas, el Presidente de la Sala mandará emplazar a las demás partes para que contesten dentro del término de quince días. En el mismo acuerdo citará para la audiencia del juicio dentro de un plazo que no excederá de veinte días y dictará las demás providencias que procedan con arreglo a esta Ley.

La audiencia tendrá por objeto desahogar en los términos de esta Ley las pruebas ofrecidas y oír los alegatos correspondientes. La falta de asistencia de las partes, no impedirá la celebración de la audiencia.

Una vez oídos los alegatos de ambas partes, el Magistrado a quien se hubiere turnado el asunto propondrá los puntos resolutivos y la Sala resolverá el juicio en la misma audiencia. Sólo cuando deban tomarse en cuenta gran número de constancias, podrá reservarse el fallo definitivo para un término no mayor de diez días. En todos los casos el mismo Magistrado deberá redactar y engrosar la sentencia. La sentencia se pronunciará por unanimidad o por mayoría de votos de la Sala.

3.3.- De los Organismos Fiscalizadores del Distrito Federal

De acuerdo con las definiciones que vimos en el capítulo primero del presente trabajo, la Fiscalización es una forma de control, cuyo objetivo consiste en la revisión de la cuenta pública de los órganos que conforman la administración pública, así como la observancia de las normas en el ejercicio de sus funciones y atribuciones.

Al respecto la Administración Pública del Distrito Federal cuenta con órganos que se encargan de ejercer dicho control, a saber: La Auditoría Superior de la Federación, La Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, y la Contraloría General del Distrito Federal.

3.3.1.- Auditoría Superior de la Federación

La Auditoría Superior de la Federación, es un órgano perteneciente a la Cámara de Diputados, se encuentra a cargo del Auditor Superior de la Federación, quien es designado para un periodo de ocho años, por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados, conforme a lo previsto por el párrafo tercero del artículo 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. El Auditor Superior está apoyado por tres Auditores Especiales, el Auditor Especial de Cumplimiento Financiero, el Auditor Especial de Desempeño y el Auditor Especial de Planeación e Información, así como por los titulares de las unidades de Asuntos Jurídicos y General de Administración y los coordinadores de Control y Auditoría Interna y de Relaciones Institucionales

La Auditoría Superior de la Federación, tiene su fundamento Constitucional en el artículo 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y entre sus funciones y atribuciones, las más importantes son las que a continuación se enuncian:

- Su función primordial es fiscalizar en forma posterior los ingresos y egresos; el manejo, la custodia y la aplicación de fondos y recursos de los Poderes de la Unión y de los entes públicos federales, así como realizar auditorías sobre el desempeño en el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas federales, a través de los informes que se rendirán en los términos que disponga la Ley.
- Asimismo debe fiscalizar directamente los recursos federales que administren o ejerzan los estados, los municipios, el Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales, con excepción de las participaciones federales; asimismo, fiscalizará los recursos federales que se destinen y se ejerzan por cualquier entidad, persona física o moral, pública o privada, y los transferidos a fideicomisos, mandatos, fondos o cualquier otra figura jurídica, de conformidad con los procedimientos establecidos en las leyes y sin perjuicio de la competencia de otras autoridades y de los derechos de los usuarios del sistema financiero.
- En cualquier momento, podrá solicitar y revisar, de manera casuística y concreta, información de ejercicios anteriores al de la Cuenta Pública en revisión, sin que por este motivo se entienda, para todos los efectos legales, abierta nuevamente la Cuenta Pública del ejercicio al que pertenece la información solicitada, exclusivamente cuando el programa, proyecto o la erogación, contenidos en el presupuesto en revisión abarque para su ejecución y pago diversos ejercicios fiscales o se trate de revisiones sobre el cumplimiento de los objetivos de los programas federales. Las observaciones y recomendaciones que, respectivamente, la entidad de fiscalización superior de la Federación emita, sólo podrán referirse al ejercicio de los recursos públicos de la Cuenta Pública en revisión.
- Asimismo, en las situaciones excepcionales que determine la Ley, derivado de denuncias, podrá requerir a las entidades fiscalizadas que procedan a la revisión, de los conceptos denunciados y le rindan un informe, durante el ejercicio fiscal en curso y sin tener que esperar al final del ejercicio fiscal. Rendirá un informe específico a la Cámara de Diputados y, en su caso, fincará las responsabilidades correspondientes o promoverá otras responsabilidades ante las autoridades competentes.
- Investigar los actos u omisiones que impliquen alguna irregularidad o conducta ilícita en el ingreso, egreso, manejo, custodia y aplicación de

fondos y recursos federales, y efectuar visitas domiciliarias, únicamente para exigir la exhibición de libros, papeles o archivos indispensables para la realización de sus investigaciones, sujetándose a las leyes y a las formalidades establecidas para los cateos.

- Determinar los daños y perjuicios que afecten a la Hacienda Pública Federal o al patrimonio de los entes públicos federales y fincar directamente a los responsables las indemnizaciones y sanciones pecuniarias correspondientes, así como promover ante las autoridades competentes el fincamiento de otras responsabilidades; promover las acciones de responsabilidad a que se refiere el Título Cuarto de la Constitución, y presentar las denuncias y querellas penales, en cuyos procedimientos tendrá la intervención que señale la ley.

La Auditoría Superior de la Federación, observará en la revisión de la Cuenta Pública el siguiente procedimiento:

Una vez realizada la revisión del año correspondiente, procederá a entregar el informe del resultado de la revisión de la Cuenta Pública a la Cámara de Diputados a más tardar el 20 de febrero del año siguiente al de su presentación, el cual se someterá a la consideración del pleno de dicha Cámara y tendrá carácter público.

Dentro de dicho informe se incluirán las auditorías practicadas, los dictámenes de su revisión, los apartados correspondientes a la fiscalización del manejo de los recursos federales por parte de las entidades fiscalizadas a que se refiere la fracción anterior y a la verificación del desempeño en el cumplimiento de los objetivos de los programas federales, así como también un apartado específico con las observaciones de la entidad de fiscalización superior de la Federación que incluya las justificaciones y aclaraciones que, en su caso, las entidades fiscalizadas hayan presentado sobre las mismas.

Para tal efecto, de manera previa a la presentación del informe del resultado se darán a conocer a las entidades fiscalizadas la parte que les corresponda de los resultados de su revisión, a efecto de que éstas presenten las justificaciones y aclaraciones que correspondan, las cuales deberán ser valoradas por la entidad de fiscalización superior de la Federación para la elaboración del informe del resultado de la revisión de la Cuenta Pública.

El titular enviará a las entidades fiscalizadas, a más tardar a los 10 días hábiles posteriores a que sea entregado a la Cámara de Diputados el informe del resultado, las recomendaciones y acciones promovidas que correspondan para que, en un plazo de hasta 30 días hábiles, presenten la información y realicen las consideraciones que estimen pertinentes, en caso de no hacerlo se harán acreedores a las sanciones establecidas en Ley. Lo anterior, no aplicará a los

pliegos de observaciones y a las promociones de responsabilidades, las cuales se sujetarán a los procedimientos y términos que establezca la Ley.

La Entidad de Fiscalización deberá pronunciarse en un plazo de 120 días hábiles sobre las respuestas emitidas por las entidades fiscalizadas, en caso de no hacerlo, se tendrán por atendidas las recomendaciones y acciones promovidas.

En el caso de las recomendaciones al desempeño las entidades fiscalizadas deberán precisar ante la entidad de fiscalización superior de la Federación las mejoras realizadas o, en su caso, justificar su improcedencia.

La Entidad de Fiscalización superior de la Federación deberá entregar a la Cámara de Diputados, los días 01 de los meses de mayo y noviembre de cada año, un informe sobre la situación que guardan las observaciones, recomendaciones y acciones promovidas.

La Entidad de Fiscalización Superior de la Federación deberá guardar reserva de sus actuaciones y observaciones hasta que rinda el informe del resultado a la Cámara de Diputados a que se refiere esta fracción; la Ley establecerá las sanciones aplicables a quienes infrinjan esta disposición.

Las sanciones y demás resoluciones de la entidad de fiscalización superior de la Federación podrán ser impugnadas por las entidades fiscalizadas y, en su caso, por los servidores públicos afectados adscritos a las mismas, ante la propia entidad de fiscalización o ante los tribunales a que se refiere el artículo 73, fracción XXIX-H de la Constitución conforme a lo previsto en la Ley.

Los Poderes de la Unión y los sujetos de fiscalización facilitarán los auxilios que requiera la entidad de fiscalización superior de la Federación para el ejercicio de sus funciones.

Los servidores públicos federales y locales, así como cualquier entidad, persona física o moral, pública o privada, fideicomiso, mandato o fondo, o cualquier otra figura jurídica, que reciban o ejerzan recursos públicos federales, deberán proporcionar la información y documentación que solicite la entidad de fiscalización superior de la Federación, de conformidad con los procedimientos establecidos en las leyes y sin perjuicio de la competencia de otras autoridades y de los derechos de los usuarios del sistema financiero. En caso de no proporcionar la información, los responsables serán sancionados en los términos que establezca la Ley.

El Poder Ejecutivo Federal aplicará el procedimiento administrativo de ejecución para el cobro de las indemnizaciones y sanciones pecuniarias a que se refiere la fracción IV del artículo 79 de nuestra Constitución.

El marco jurídico de la Auditoría Superior de la Federación está conformado por la siguiente normatividad:

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos artículos 74, 79, 116 122 y 134.
- Ley de Fiscalización y Rendición de cuentas de la Federación
- Reglamento Interior de la Auditoría Superior de la Federación

3.3.2.- Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

La Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, como su propio nombre lo indica es un órgano perteneciente al poder legislativo del Distrito Federal y depende de la Comisión de Vigilancia de la Asamblea, y está a cargo de la fiscalización y evaluación del ingreso y gasto públicos del Gobierno del Distrito Federal.

Está a Cargo del Contador Mayor, quien se auxilia del Subcontador Mayor, un enlace legislativo y un secretario técnico, asimismo cuenta con el apoyo de las siguientes unidades administrativas: Auditoría Programática Presupuestal y de Desempeño; Auditoría al Sector Central; Auditoría a Entidades Públicas y Órganos Autónomos; Auditoría a Obra Pública y su Equipamiento; Asuntos Jurídicos y; Sistemas.

El portal oficial de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, explica de forma clarísima la función de la misma de la siguiente manera:

“Por mandato de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el ámbito federal, la Cámara de Diputados examina, discute y aprueba anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, para lo cual discute, en primera instancia, las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrirlo; asimismo, revisa la Cuenta Pública del año anterior. La revisión de la Cuenta Pública tiene por objeto conocer los resultados de la gestión financiera, así como comprobar si se ha ajustado a los criterios establecidos en el Presupuesto de Egresos de la Federación y el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas aprobados.

Para revisar la Cuenta Pública, la Cámara de Diputados se apoya en la entidad de fiscalización superior de la Federación. Si del examen que ésta realice aparecieran discrepancias entre las cantidades correspondientes a los ingresos o

a los egresos, con relación a los conceptos y las partidas respectivas, o no existiera exactitud o justificación en los ingresos obtenidos o en los gastos realizados, se determinarán las responsabilidades de acuerdo con la normatividad aplicable. La Cuenta Pública del año anterior deberá ser presentada a la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión en los 10 primeros días de junio. Sólo se podrá ampliar el plazo de presentación de la Cuenta Pública, cuando medie solicitud del Ejecutivo suficientemente justificada a juicio de la Cámara o de la Comisión Permanente.

Este mismo esquema se ve reflejado en el Distrito Federal, en donde la Cuenta Pública del Gobierno del Distrito Federal debe ser revisada, sólo que en este caso el órgano encargado de hacerlo es la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, por conducto de la Contaduría Mayor de Hacienda, para lo cual se deberá ajustar, en lo que sea aplicable, a los criterios establecidos en el artículo 74, fracción IV, de la Constitución.

En el Distrito Federal, la Cuenta Pública del año anterior deberá ser enviada a la Asamblea Legislativa dentro de los 10 primeros días de junio. Sólo en caso de que se formule una solicitud del Ejecutivo del Distrito Federal suficientemente justificada, a juicio de la Asamblea, este plazo podrá ampliarse.”⁸⁴

La Contaduría Mayor de Hacienda encuentra su sustento constitucional en los Artículos 74, fracción VI y 122 inciso C, Base Primera, denominada “Respecto a la Asamblea Legislativa” fracción V, incisos c y e, que a la letra rezan:

74...

“VI. Revisar la Cuenta Pública del año anterior, con el objeto de evaluar los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el Presupuesto y verificar el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas.

La revisión de la Cuenta Pública la realizará la Cámara de Diputados a través de la entidad de fiscalización superior de la Federación. Si del examen que ésta realice aparecieran discrepancias entre las cantidades correspondientes a los ingresos o a los egresos, con relación a los conceptos y las partidas respectivas o no existiera exactitud o justificación en los ingresos obtenidos o en los gastos realizados, se determinarán las responsabilidades de acuerdo con la Ley. En el caso de la revisión sobre el cumplimiento de los objetivos de los programas, dicha entidad sólo podrá emitir las recomendaciones para la mejora en el desempeño de los mismos, en los términos de la Ley

⁸⁴ <http://www.cmhaldf.gob.mx/>, revisado el 30 de mayo de 2010

La Cuenta Pública del ejercicio fiscal correspondiente deberá ser presentada a la Cámara de Diputados a más tardar el 30 de abril del año siguiente. Sólo se podrá ampliar el plazo de presentación en los términos de la fracción IV, último párrafo, de este artículo; la prórroga no deberá exceder de 30 días naturales y, en tal supuesto, la entidad de fiscalización superior de la Federación contará con el mismo tiempo adicional para la presentación del informe del resultado de la revisión de la Cuenta Pública.

La Cámara concluirá la revisión de la Cuenta Pública a más tardar el 30 de septiembre del año siguiente al de su presentación, con base en el análisis de su contenido y en las conclusiones técnicas del informe del resultado de la entidad de fiscalización superior de la Federación, a que se refiere el artículo 79 de esta Constitución, sin menoscabo de que el trámite de las observaciones, recomendaciones y acciones promovidas por la entidad de fiscalización superior de la Federación, seguirá su curso en términos de lo dispuesto en dicho artículo.

La Cámara de Diputados evaluará el desempeño de la entidad de fiscalización superior de la Federación y al efecto le podrá requerir que le informe sobre la evolución de sus trabajos de fiscalización”

122...

“V. La Asamblea Legislativa, en los términos del Estatuto de Gobierno, tendrá las siguientes facultades:

c) Revisar la cuenta pública del año anterior, por conducto de la entidad de fiscalización del Distrito Federal de la Asamblea Legislativa, conforme a los criterios establecidos en la fracción VI del artículo 74, en lo que sean aplicables.

La cuenta pública del año anterior deberá ser enviada a la Asamblea Legislativa dentro de los diez primeros días del mes de junio. Este plazo, así como los establecidos para la presentación de las iniciativas de la ley de ingresos y del proyecto del presupuesto de egresos, solamente podrán ser ampliados cuando se formule una solicitud del Ejecutivo del Distrito Federal suficientemente justificada a juicio de la Asamblea;

El titular de la entidad de fiscalización del Distrito Federal será electo por las dos terceras partes de los miembros presentes de la Asamblea Legislativa por periodos no menores a siete años y deberá contar con experiencia de cinco años en materia de control, auditoría financiera y de responsabilidades.

e) Expedir las disposiciones legales para organizar la hacienda pública, el presupuesto, la contabilidad y el gasto público del Distrito Federal, y la entidad de fiscalización dotándola de autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus

atribuciones, y para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones. La función de fiscalización será ejercida conforme a los principios de posterioridad, anualidad, legalidad, imparcialidad y confiabilidad.”

Su Marco Jurídico está conformado por el Estatuto de Gobierno, la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal y su Reglamento Interior, conforme a los cuales este órgano de Fiscalización cuenta con las siguientes atribuciones:

Estatuto de Gobierno.

“Artículo 25. La Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados vigilará la correcta aplicación de los recursos provenientes del endeudamiento del Distrito Federal que realice el Jefe de Gobierno del Distrito Federal.”

“Artículo 43. Para la revisión de la cuenta pública, la Asamblea Legislativa dispondrá de un órgano técnico denominado Contaduría Mayor de Hacienda, que se regirá por su propia Ley Orgánica. La vigilancia del cumplimiento de sus funciones estará a cargo de la comisión respectiva que señale la Ley Orgánica de la Asamblea Legislativa.

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

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

La cuenta pública del año anterior deberá ser presentada por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal a la Comisión de Gobierno de la Asamblea Legislativa dentro de los diez primeros días del mes de junio.”

3.4.- De los Órganos de Control de la Administración Pública del Distrito Federal

Como hemos visto en apartados anteriores del presente trabajo, los órganos de fiscalización son órganos de control, sin embargo, tienen funciones más enfocadas a la revisión de la ejecución presupuestal, en cambio los segundos tienen funciones y atribuciones más amplias pero no menos específicas; la Administración Pública del Distrito Federal cuenta con una Contraloría General,

que a su vez cuenta con órganos de control al interior de las dependencias, entidades y diversos órganos que la conforman.

A continuación hablaremos acerca de las atribuciones con las que cuentan Contraloría General del Distrito Federal y sus Contralorías Internas.

3.4.1.- Contraloría General del Distrito Federal.

La Contraloría General del Distrito Federal, es un órgano centralizado, que depende directamente del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, de conformidad con el artículo 15 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, está a cargo de un Contralor General y esta auxiliado de directores generales, directores de área, subdirectores y jefes de unidad departamental, así como por contralores internos y le corresponde el despacho de las materias relativas al control y evaluación de la gestión pública de las dependencias, órganos desconcentrados y entidades paraestatales del Distrito Federal.

Entre sus atribuciones, cuenta con las siguientes:

- Planear, programar, establecer, organizar y coordinar el sistema de control y evaluación del Gobierno del Distrito Federal manteniendo permanentemente su actualización.
- Fiscalizar e inspeccionar los ingresos de la Administración Pública del Distrito Federal y su congruencia con el Código Financiero del Distrito Federal, procediendo en su caso, al fincamiento de la responsabilidad administrativa.
- Fiscalizar e inspeccionar el ejercicio del gasto público de la Administración Pública del Distrito Federal.
- Coordinar a las contralorías internas que dependerán de la Contraloría General y que ejercerán funciones de control y fiscalización de las dependencias, órganos desconcentrados y entidades paraestatales de la Administración Pública del Distrito Federal, así como emitir los lineamientos para su actuación.
- Vigilar y supervisar el cumplimiento de las normas de control y fiscalización, asesorando y apoyando a los órganos de control interno de las dependencias, órganos desconcentrados y entidades paraestatales, los que le estarán adscritos jerárquica, técnica y funcionalmente.
- Establecer las bases generales para la realización de auditorías en las dependencias, órganos desconcentrados y entidades paraestatales, así

como realizar a las mismas, las auditorías que se requieran en sustitución o apoyo de sus propios órganos de control.

- Verificar el cumplimiento, por parte de las dependencias, órganos desconcentrados y entidades paraestatales, de las obligaciones derivadas de las disposiciones en materia de planeación, programación, presupuestación, ingresos, financiamiento, inversión, deuda, patrimonio, fondos y valores de la propiedad o al cuidado del Gobierno del Distrito Federal, procediendo en su caso, al fincamiento de responsabilidades administrativas.
- Planear, establecer y coordinar, con la Secretaria de Finanzas y la Oficialía Mayor, los sistemas de autoevaluación integral de la información y de seguimiento de la gestión pública.
- Realizar, dentro del ámbito de su competencia, todo tipo de auditorías y evaluaciones a las dependencias, órganos desconcentrados y entidades paraestatales, con el objeto de promover la eficiencia en sus operaciones y verificar el cumplimiento de los objetivos contenidos en sus programas, y formular, con base en los resultados de las auditorías, las observaciones y recomendaciones necesarias, estableciendo un seguimiento sistemático de la aplicación de dichas recomendaciones; al efecto, verificará reuniones periódicas con los titulares de las dependencias, órganos desconcentrados y entidades paraestatales, los que deberán informar de las medidas adoptadas al respecto.
- Fiscalizar el ejercicio de los recursos federales derivados de los acuerdos y convenios respectivos ejercidos por las dependencias, órganos desconcentrados y entidades paraestatales, en coordinación con las autoridades federales competentes.
- Fiscalizar el ejercicio de los recursos del Distrito Federal comprometidos en los acuerdos y convenios con entidades federativas en coordinación con los órganos de control competentes.
- Normar, controlar y contratar los servicios de auditores externos que resulten necesarios para cumplir las funciones de revisión y fiscalización.
- Celebrar convenios de coordinación, previa autorización del Jefe de Gobierno, con la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa, para el establecimiento de los procedimientos necesarios que permitan a ambos órganos el cumplimiento de sus respectivas funciones.
- Verificar y dar seguimiento hasta su conclusión, al cumplimiento de las observaciones y recomendaciones que formule la Contaduría Mayor de

Hacienda de la Asamblea Legislativa derivadas de la revisión de la cuenta pública, y en su caso, fincar las responsabilidades administrativas a que haya lugar.

- Verificar y dar seguimiento hasta su conclusión, al cumplimiento de las observaciones que formule la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados derivadas de la revisión de la deuda pública del Gobierno del Distrito Federal, y en su caso, fincar las responsabilidades administrativas a que haya lugar.

3.4.2.- Órganos Internos de Control

De conformidad con el artículo 9 del Reglamento Interior de la Administración Pública, al interior de cada dependencia, incluyendo la Secretaría de Seguridad Pública y la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, Órganos Político-Administrativos y Órganos Desconcentrados operará una Contraloría Interna dependiente de la Contraloría General, estarán a cargo de un contralor interno, el cual estará auxiliado por unidades administrativas.

El artículo 113 del Reglamento Interior de la Administración Pública, establece que a las Contralorías Internas en las Dependencias, Unidades Administrativas, Órganos Político-Administrativos, Órganos Desconcentrados y Entidades de la Administración Pública, adscritas a la Contraloría General, en el ámbito de su competencia, les corresponden, entre otras, las siguientes atribuciones:

- Apoyar las revisiones programadas, así como las extraordinarias o adicionales a éstas, de conformidad con los lineamientos que para tal fin emita la Contraloría General, a efecto de vigilar el cumplimiento de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas en materia de información, estadística, organización, procedimientos, sistemas de registro y contabilidad, contratación y remuneraciones al personal, contratación de adquisiciones, arrendamientos, servicios, obra pública, conservación, uso, destino, afectación, enajenación y baja de bienes muebles e inmuebles, almacenes, activos y demás que correspondan, en términos de las disposiciones jurídicas y administrativas aplicables.
- Formular observaciones derivadas de los procesos de implantación de sistemas de control interno y llevar su seguimiento, emitiendo las recomendaciones para su solventación.
- Realizar verificaciones, revisiones, inspecciones, visitas a las Dependencias, Órganos Desconcentrados, Órganos Político-Administrativos y Entidades de la Administración Pública e intervenir en todos los procesos administrativos,

en materia de adquisiciones, arrendamientos, prestación de servicios, obra pública, enajenación de bienes muebles, almacenes e inventarios, a efecto de vigilar que cumplan con las normas y disposiciones jurídicas y administrativas aplicables.

- Apoyar a la Dirección General de Auditoría en la revisión de los subsidios otorgados por el Distrito Federal a través de las Dependencias, Unidades Administrativas, Órganos Político-Administrativos, Órganos Desconcentrados y Entidades de la Administración Pública, para que éstos sean aplicados conforme a los programas autorizados y, evaluar su impacto con base en los indicadores de medición correspondientes.
- Conocer, investigar, desahogar y resolver procedimientos disciplinarios sobre actos u omisiones de servidores públicos adscritos a las Dependencias, Unidades Administrativas, Órganos Político-Administrativos, Órganos Desconcentrados y Entidades de la Administración Pública que correspondan, que pudieran afectar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben observar en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, de los cuales tengan conocimiento por cualquier medio, para determinar en su caso las sanciones que correspondan en los términos de la Ley de la materia.
- Acordar, cuando proceda, la suspensión temporal de los servidores públicos de sus empleos, cargos o comisiones cuando a su juicio resulte conveniente para la conducción o continuación de las investigaciones.
- Verificar, a través del Sistema de seguimiento que para tal efecto se establezca, que las Dependencias, Unidades Administrativas, Órganos Político-Administrativos, Órganos Desconcentrados y Entidades de la Administración Pública, atiendan hasta su conclusión las observaciones y recomendaciones de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa, así como las de la Auditoría Superior de la Federación.
- Coadyuvar con la Dirección General de Auditoría en la revisión del ejercicio de los recursos federales transferidos a las Dependencias, Unidades Administrativas, Órganos Político-Administrativos, Órganos Desconcentrados y Entidades de la Administración Pública, para que se apliquen con base en los acuerdos, convenios y bases de colaboración celebrados con las autoridades federales competentes.
- Participar con la representación que corresponda, en los Comités de Control y Evaluación, para verificar el cumplimiento de la implantación de Sistemas de Control y Prevención específicos por parte de las Dependencias, Unidades Administrativas, Órganos Político-Administrativos, Órganos Desconcentrados y Entidades de la Administración Pública del Distrito Federal.

- Realizar las investigaciones y solicitar toda clase de información y documentación que resulten necesarios, para la debida integración de los expedientes relacionados con las quejas y denuncias presentadas por particulares o servidores públicos o que se deriven de los procedimientos administrativos disciplinarios que substancien.

3.4.3.- Control Externo

Al respecto el autor Daniel Márquez refiere que “Esta clase de control se entrega a entidades que conforman la administración fiscalizadora, dotadas de autonomía e independencia. El control externo también forma parte de la clasificación que tiene como base al sujeto activo del control. De manera general se puede conceptualizar como aquél cuyo ejercicio se encomienda a órganos ajenos al ante sujeto a revisión. Para el caso de las empresas, este tipo de control se encarga a despachos de auditores... En el caso de la administración Pública activa se lleva a cabo por órganos independientes dotados de autonomía técnica y de facultades para supervisar y vigilar las materias administrativa o financiera, el objetivo principal de esta clase de control es obligar a la administración a respetar las normas jurídicas, por lo que constituyen un complemento al autocontrol... La herramienta de control utilizada será siempre la auditoría externa.”⁸⁵

Así tenemos que el control que ejercen la Auditoría Superior de la Federación y los Entes de Fiscalización de los Estados de la Repúblicas, tanto como la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, sobre los órganos que conforman la Administración Pública del Distrito Federal, es un control de tipo externo, pues dichos órganos fiscalizadores son ajenos al propio órgano, caso distinto es el de la Contraloría General del Distrito Federal, pues la misma ejerce un Control Interno ya que como lo vimos en los temas arriba planteados, su titular depende directamente del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, mientras que los otros pertenecen al poder legislativo Federal y Local respectivamente.

⁸⁵ Márquez, Daniel. Op. Cit. p. 43

CAPITULO IV

4.- De la Responsabilidad Administrativa de los Titulares de los Órganos Político Administrativos, ante los Organismos Fiscalizadores y sus consecuencias jurídicas.

La Administración Pública tiende a legitimar su actuación ante los gobernados a través de la implementación de mecanismos de control, rendición de cuentas y transparencia; de forma que éstos permitan inferir que los órganos que están a cargo de ejercer el gasto público, mismo que proviene de la recaudación de las contribuciones de la ciudadanía, lo hacen en completo apego a la Ley y de acuerdo a las necesidades de la población, es decir, que velan por el interés público general; asimismo que al encontrarse un hecho contrario, se aplicará la sanción correspondiente al agente transgresor.

La relevancia del tema, toma su posición en este punto, pues en el argot de la Administración Pública, hablar de la responsabilidad administrativa es muy común, sin embargo cuando se trata de la aplicación de esa figura hacia un funcionario público de la importancia de un Jefe Delegacional resulta trascendental, pues los órganos de control y fiscalización de la Administración Pública difícilmente sancionarán al titular de un órgano de gobierno ante la facultad de estos de delegar responsabilidades en sus inferiores jerárquicos.

En ese tenor, analizaremos a la luz de la Constitución y de las Leyes que de ella derivan, cuál es la carga obligacional que recae directamente sobre el Jefe Delegacional; si el mismo es un sujeto de fiscalización y si hay lugar a aplicarle las sanciones procedentes, considerándolo un sujeto que no sólo delega facultades, sino que también tiene funciones de supervisión; de la misma forma analizaremos si es sujeto de responsabilidad administrativa por tal razón y finalmente qué consecuencias jurídicas acaecerían para este funcionario público.

4.1.- Facultades y obligaciones de los titulares de los Órganos Político Administrativos.

A continuación, señalaremos cuales son las obligaciones que recaen directamente sobre los hombros de los titulares de los Órganos Político Administrativos, para tener una referencia específica respecto del posible ámbito de persecución de los organismos fiscalizadores sobre dichos funcionarios públicos.

86

⁸⁶Si bien en el capítulo segundo del presente trabajo analizamos las normas que rigen la actuación y ámbito de competencia del Órgano Político Administrativo, el análisis que aquí se realiza es con el objeto de especificar las obligaciones que recaen sobre el individuo que está a la cabeza del mismo.

4.1.1 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

La lectura del texto de nuestra Carta Magna, no refleja la existencia de alguna función u obligación específica respecto de los Jefes Delegacionales, si bien la misma establece el funcionamiento y organización del Distrito Federal, la misma no le confiere facultades u obligaciones específicas al titular de los denominados Órganos Político Administrativos.

4.1.2 Estatuto de Gobierno del Distrito Federal

Por su parte el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, en su artículo 12, refiere que el Distrito Federal contará con un Órgano Político Administrativo en cada demarcación territorial, con autonomía funcional y que, de acuerdo con los artículos 104 y 105⁸⁷ se llamarán Delegaciones, cuyo titular se denominará Jefe Delegacional, quien será electo en forma universal, libre, secreta y directa cada tres años.

Resulta trascendental para el tema desarrollado que, el artículo 108 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, establece que de forma independiente a los procedimientos de responsabilidades a que están sujetos los Jefes Delegacionales, estos pueden ser removidos de sus cargos por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, por faltas consideradas de alta gravedad como lo sería la violación sistemática a la Constitución, al Estatuto de Gobierno, a las Leyes Federales o Locales, a los Reglamentos, o por realizar actos que afecten el funcionamiento regular de la Administración Pública del Distrito Federal o el orden público en la entidad.

De igual forma resulta trascendente que el artículo 112⁸⁸ de dicho ordenamiento, establece que las Delegaciones ejercerán, con autonomía de gestión, sus presupuestos, y que las transferencias presupuestarias que no afecten programas prioritarios, serán decididas por el Jefe Delegacional.

Finalmente el artículo 117 del citado ordenamiento, contiene un catálogo de once fracciones, las cuales establecen las atribuciones directas de los Jefes Delegacionales, dentro de las que se encuentran: la realización de obras; la

⁸⁷ Artículo 104.- La Administración Pública del Distrito Federal contará con un órgano político-administrativo en cada demarcación territorial. Para los efectos de este Estatuto y las leyes, las demarcaciones territoriales y los órganos político-administrativos en cada una de ellas se denominarán genéricamente Delegaciones. (...)

Artículo 105.- Cada Delegación se integrará con un Titular, al que se le denominará genéricamente Jefe Delegacional, electo en forma universal, libre, secreta y directa cada tres años, según lo determine la Ley, así como con los funcionarios y demás servidores públicos que determinen la ley orgánica y el reglamento respectivos.

⁸⁸ Artículo 112. (...) Las Delegaciones ejercerán, con autonomía de gestión, sus presupuestos, observando las disposiciones legales y reglamentarias, así como los acuerdos administrativos de carácter general de la Administración Pública Central. Las transferencias presupuestarias que no afecten programas prioritarios, serán decididas por el Jefe Delegacional, informando del ejercicio de esta atribución al Jefe de Gobierno de manera trimestral.

concesión de servicios públicos; el otorgamiento y revocación de licencias, permisos y autorizaciones; imponer sanciones administrativas por infracciones a las leyes y reglamentos; proponer los proyectos de presupuesto de la Delegación; coadyuvar en las tareas de seguridad pública y protección civil en la Delegación; designar y remover libremente a los servidores públicos de la Delegación.

De lo anterior se observa que el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal impone a los Jefes Delegacionales, entre otras funciones, obligaciones directas sobre el ejercicio del presupuesto que es asignado a los Órganos Político-Administrativos que dirigen.

4.1.3 Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal

La Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, en su Artículo 39 señala de forma puntual las obligaciones y funciones de los titulares de los Órganos Político-Administrativos de cada demarcación territorial, en un catálogo de 83 fracciones⁸⁹, dentro de las que destacan las siguientes:

- Velar por el cumplimiento de las Leyes, Reglamentos, Decretos, Acuerdos, Circulares y demás disposiciones jurídicas y administrativas, levantar actas por violaciones a las mismas, calificarlas e imponer las sanciones que correspondan, excepto las de carácter fiscal.
- Formular los Programas que servirán de base para la elaboración de su anteproyecto de presupuesto.
- Administrar los recursos materiales y los bienes muebles e inmuebles asignados a la Delegación, de conformidad con las Normas y Criterios que establezcan las Dependencias Centrales.
- Planear, programar, organizar, dirigir, controlar y evaluar el funcionamiento de las Unidades Administrativas a ellos adscritas.
- Proponer el Jefe de Gobierno, los proyectos de Programas Operativos Anuales y de Presupuesto de la Delegación, sujetándose a las estimaciones de ingresos para el Distrito Federal.

De la misma forma, el ordenamiento en comento enfoca la actividad de los Jefes Delegacionales en la planeación y ejecución presupuestaria.

4.1.4 Reglamento Interior de la Administración Pública

Por su parte el Reglamento Interior de la Administración Pública, establece en su artículo 122 la estructura que deben tener los Órganos Político-Administrativos, para el efectivo despacho de los asuntos de su competencia:

- Dirección General Jurídica y de Gobierno

⁸⁹Sólo se mencionan aquellas relativas al ejercicio presupuestal para adentrarnos al tema desarrollado.

- Dirección General de Administración
- Dirección General de Obras y Desarrollo Urbano
- Dirección General de Servicios Urbanos
- Dirección General de Desarrollo Social
- Dirección General de Desarrollo Delegacional

Sin embargo el Jefe Delegacional puede designar las Direcciones Generales que considere de acuerdo a las necesidades propias de cada una de ellas, y en las cuales podrá delegar facultades.

El Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal, establece las funciones que tiene cada Dirección General de forma puntual, sin establecer alguna facultad específica al Jefe Delegacional.

De este Reglamento se puede vislumbrar la facultad que se provee a los Jefes Delegacionales para delegar funciones en los titulares de las unidades administrativas que decida establecer para el debido ejercicio del Órgano Político Administrativo.

4.1. 5 Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos

Finalmente la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en su artículo 47, nos proporciona un catálogo de veinticuatro obligaciones, que constriñen a todo servidor público a su cumplimiento, incluyendo a los Jefes Delegacionales, dentro de ellas destacan, para efectos del tema⁹⁰ que se estudia, las siguientes:

- Formular y ejecutar legalmente, en su caso, los planes, programas y presupuestos correspondientes a su competencia, y cumplir las leyes y otras normas que determinen el manejo de recursos económicos públicos;
- Supervisar que los servidores públicos sujetos a su dirección, cumplan con las disposiciones de ese artículo (24 fracciones); y denunciar por escrito, ante el superior jerárquico o la contraloría interna, los actos u omisiones que en ejercicio de sus funciones llegare a advertir respecto de cualquier servidor público que pueda ser causa de responsabilidad administrativa en los términos de esta ley, y de las normas que al efecto se expidan.
- Abstenerse de cualquier acto u omisión que implique incumplimiento de cualquier disposición jurídica relacionada con el servicio público.

De todo el despliegue de facultades y obligaciones que hemos expuesto y que se relacionan con la aplicación presupuestaria por parte de los Jefes Delegacionales, se observa que la falta de cumplimiento da lugar a las

⁹⁰ Solo se señalan aquellas de las que su incumplimiento, daría lugar a la intervención de los Órganos de Fiscalización.

responsabilidades correspondientes; es ahí donde surge el planteamiento del problema, pues las responsabilidades administrativas son perseguibles por el resultado de la aplicación de mecanismos de control y fiscalización del ejercicio presupuestal; ello en virtud de que sí un servidor público es directamente responsable del ejercicio presupuestal, un manejo indebido de los recursos públicos tiene consecuencias, a las que podemos denominar disciplina y que a su vez deriva en sanciones.

4.2.- Formas de Control de los Organismos Fiscalizadores del Distrito Federal.

Ya hemos señalado con anterioridad qué es la cuenta pública, sin embargo, no es redundante señalar un concepto adicional, pues definir con precisión la misma, resulta imprescindible para el desarrollo del presente trabajo, así tenemos que el Maestro Manuel Solares Mendiola, refiere que “la cuenta pública, estará constituida por los estados contables, financieros, presupuestarios, económicos u programáticos, toda la información que muestre el registro de las operaciones derivadas de la aplicación de la Ley de Ingresos y del ejercicio del presupuesto de egresos de la federación; operaciones y cuentas en el activo y pasivo totales de la hacienda pública federal y en su patrimonio neto; incluyendo el origen y aplicación de los recursos, así como el resultado de las operaciones.”⁹¹

Para efectos del presente trabajo, estableceremos entonces que la revisión de la cuenta pública, entendida como el reflejo del ejercicio presupuestal por parte de los órganos que conforman a la administración pública, le corresponde a los órganos de control y fiscalización respectivos; asimismo, que respecto del Distrito Federal y por lo tanto de los Órganos Político Administrativos, las autoridades competentes para ejercer esas funciones son las siguientes:

- a) Auditoría Superior de la Federación, por lo que hace al ejercicio de presupuesto obtenido de recursos Federales, de acuerdo a la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, que en su artículo 14, fracción XI, establece que una de sus facultades consiste en fiscalizar los recursos públicos federales que las entidades fiscalizadas de la Federación, hayan otorgado con cargo a su presupuesto a demarcaciones territoriales del Distrito Federal, cualesquiera que sean sus fines y destino, así como verificar su aplicación al objeto autorizado.
- b) Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, respecto al presupuesto obtenido con recursos Locales, y
- c) La Contraloría General del Distrito Federal, respecto al presupuesto obtenido con recursos Locales.

⁹¹ La Auditoría Superior de la Federación, antecedentes y perspectiva jurídica, Solares Mendiola, Manuel, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2004 P. 196

4.2.1 La Fiscalización en México

La fiscalización en nuestro país ha evolucionado junto con las instituciones que la ejercen, en la Constitución de 1824 se creó la Contaduría Mayor de Hacienda, la cual tuvo las mismas atribuciones, funciones y denominación, hasta que durante la LVII Legislatura, se hicieron esfuerzos para la construcción de “una nueva y fortalecida entidad de fiscalización superior, dando cuenta de ese cambio dos ordenamientos fundamentales que constituyeron una revolución legislativa, y que son, hoy en día, el cuerpo de la fiscalización del siglo XXI en nuestro país: las reformas constitucionales de los artículos 73, 74, 78 y 79 de julio de 1999 y la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, de diciembre de 2000”⁹².

El Maestro Alfonso Nava Negrete, en su trabajo titulado “Formas de Control de la Administración Pública”,⁹³ señala que antes de que se creara en 1999 la Fiscalización Superior, existió la Contaduría Mayor de Hacienda, órgano fiscalizador de la Cámara de Diputados, resaltando que:

“...la Contaduría tenía la grave responsabilidad de comprobar que los gastos autorizados por el Presupuesto de Egresos de la Federación se hubieran hecho con apego a éste, advertir posibles discrepancias entre cantidades gastadas y las autorizadas, que los gastos realizados no se justificaban, era la revisión de la cuenta pública del año anterior. En su caso, si hubiere irregularidades, tenía la facultad de fincar responsabilidades sanciones administrativas a los funcionarios responsables.

Era una tarea gigantesca y casi imposible de cumplir de la Contaduría. Revisar miles de documentos, descubrir faltantes, recabar información, constatar y comparar datos, etcétera. Impuso siempre un tiempo mayor a un año, el rezago, era pavoroso. Extemporáneamente la entrega del informe de la Contaduría Pública a la Cámara de Diputados, está en forma consuetudinaria daba su aprobación política a la cuenta. Posibles irregularidades presupuestarias surgidas del informe no terminaban en sanciones concretas para funcionarios públicos, fue siempre utópico en acusar a los titulares de las secretarías, organismos y empresas públicos.”⁹⁴

Continúa el autor, haciendo referencia a la Reforma Constitucional al artículo 79, refiriendo que la ahora denominada Fiscalización Superior, aunque con expresa autonomía técnica y de gestión, sigue siendo un órgano dependiente de la Cámara de Diputados, y que posee las mismas funciones de la Contaduría, pero fiscaliza el manejo, la custodia y la aplicación de fondos de los poderes de la unión y de los entes públicos federales, así como los recursos federales que

⁹² http://www.asf.gob.mx/docs/Panorama_gral_ASF_origen_evolucion_productos.pdf

⁹³ Control de la Administración Pública, Segundo Congreso Iberoamericano de Derecho Administrativo. Germán Cisneros Farías, Jorge Fernández Ruiz, Miguel Alejandro López Olvera, Coordinadores, Universidad Nacional Autónoma de México, 2007, 1ra. Edición. P. 280

⁹⁴Op. Cit. Control de la Administración Pública, Segundo Congreso Iberoamericano de Derecho Administrativo. p. 281

ejercen las entidades federativas, los municipios, el Distrito Federal y los particulares; que puede practicar visitas domiciliarias y fincar directamente a los responsables las indemnizaciones y sanciones pecuniarias correspondientes; que el Ejecutivo Federal podrá hacer efectivas dichas sanciones mediante el Procedimiento Administrativo de Ejecución, ello de forma independiente a las responsabilidades administrativas.

En el mismo sentido el Maestro Juan Venancio Domínguez, en su trabajo titulado “La Fiscalización Superior en el Estado de México”, establece:

“Los órganos de fiscalización superior en México, surgen a partir de la reforma de julio de 1999 a los artículos 73, 74, y 79 de la Constitución federal. Su actual conformación se da porque: La mayoría de los cuerpos legislativos al rededor del mundo cuentan con herramientas para intervenir e influir en el diseño de las políticas públicas, para vigilar su ejecución, para combatir la corrupción y para evitar la mala administración y el dispendio de los recursos públicos dentro de las organizaciones gubernamentales, siendo la fiscalización de las finanzas públicas una de las más importantes...”

En este sentido, México se inscribe dentro de los países que cuentan con mecanismos autónomos de control sobre las entidades que dispongan de recursos públicos, como España que tiene un Tribunal de Cuentas, Inglaterra con la llamada *Nacional Audit Office* (Oficina Nacional de Auditoría), Estados Unidos de América con la *General Accounting Office* (Oficina General de Cuentas), Francia con la *Cour des Comptes* (Corte de Cuentas) o Italia donde existe *la Corte dei Conti* (Corte de Cuentas) entre otros.”⁹⁵

Continúa Domínguez explicando que La Entidad de Fiscalización Superior adquiere la naturaleza jurídica de ser una instancia con autonomía técnica y de gestión, que puede determinar su plan y programa de trabajo y la manera de evaluar el ejercicio de la Cuenta Pública Federal, ejerciendo esencialmente funciones de control externo.

“Constitucionalmente se concibe al nuevo órgano auditor como la entidad encargada de fiscalizar, en forma posterior, los ingresos y egresos, el manejo, custodia y aplicación de los fondos y recursos de los Poderes de la Unión, los entes públicos federales, y las entidades federativas y municipios, que ejerzan recursos públicos federales, así como de cualquier entidad, persona física o moral, pública o privada, que haya recaudado, administrando, manejando o ejercido recursos públicos federales, a fin de verificar que su gestión se ajusta a las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas aplicables, así como el cumplimiento de los programas federales aprobados.”⁹⁶

⁹⁵Op. Cit. Control de la Administración Pública, Segundo Congreso Iberoamericano de Derecho Administrativo. p. 382

⁹⁶Op. Cit. Control de la Administración Pública, Segundo Congreso Iberoamericano de Derecho Administrativo. P 392

De acuerdo con el referido autor, la Ley de Fiscalización Superior de la Federación fue publicada en el Diario Oficial de la Federación, el 29 de diciembre de 2000, y abrogó a la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda, desarrolla y reglamenta la reforma los artículos 73, 74 y 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y señala que cuenta con las características siguientes:

- a) Tiene autonomía técnica y de gestión (no obstante sigue dependiendo orgánicamente de la Cámara de Diputados).
- b) Amplitud de cobertura sobre sujetos de la ley, es decir: los poderes de la unión, aplicación de recursos federales, que ejerzan las entidades federativas, el Distrito Federal, los municipios, e inclusive particulares.
- c) Facultad de revisión domiciliaria e imposición de sanciones administrativas pecuniarias y promoción de la procedencia de responsabilidad penal.
- d) El control sobre aspectos de evaluación de la gestión pública y de los programas asociados a su desempeño.
- e) Cambios en la periodicidad de la información para evaluar los resultados y corregir situaciones de excepción.⁹⁷

De lo anterior se observa que derivado de la reforma Constitucional que crea a los Órganos de Fiscalización Superior, se les quita por una parte, la carga de desarrollar un procedimiento por demás gravoso, largo y de difícil realización, y por otro lado se les otorgan facultades más amplias de vigilancia y la de evitarse desahogar procedimientos adicionales a la revisión de la cuenta pública para requerir el pago de daños, indemnizaciones o sanciones monetarias a quienes resulten directamente responsables, dejando únicamente la parte de las responsabilidades administrativas resultantes a los Órganos de Control Internos respectivos, como veremos más adelante.

4.2.2 La Revisión de la Cuenta Pública Federal

A la revisión de la Cuenta Pública, practicada por la Auditoría Superior de la Federación se le denomina “fiscalización superior”, aunque el término no es exclusivo de la Federación, pues cada entidad federativa tiene su propio Órgano Superior de Fiscalización o Entidad de Fiscalización Superior (EFS) y a su actividad también suele denominarse fiscalización Superior, respecto a sus funciones el Maestro Manuel Solares Mendiola, señala que:

“La fiscalización superior, es decir, la facultad que realiza esta Auditoría Superior de la Federación, para la revisión de la cuenta pública se ejerce de manera posterior a la gestión financiera; que es la actividad de los poderes de la Unión y los entes públicos federales respecto de la administración, custodia y aplicación de sus ingresos, egresos, fondos y en general, de todos los recursos públicos que utilizan; a fin de verificar que dicha gestión se ajuste a las

⁹⁷Op. Cit. Control de la Administración Pública, Segundo Congreso Iberoamericano de Derecho Administrativo. P 400

disposiciones legales, reglamentarias y administrativas aplicables, así como al cumplimiento de los programas señalados”⁹⁸

La revisión de la Cuenta Pública la realiza la Cámara de Diputados a través de la Auditoría Superior de la Federación, dicha revisión se hará de forma anual. Los órganos que ejerciten presupuestos de la Federación tienen la obligación de presentar, a dicho órgano de fiscalización la cuenta pública del ejercicio presupuestal a más tardar el treinta de abril del año siguiente, plazo prorrogable hasta por treinta días naturales. Es decir si el Distrito Federal ejerce presupuesto federal, deberá cumplir con esa disposición, por lo tanto los Órganos Político Administrativos no están exentos de la misma. Por su parte el Órgano Superior de Fiscalización deberá revisar la Cuenta Pública, a más tardar el treinta de septiembre del año siguiente al de su presentación, y formular las observaciones correspondientes.

No obstante la Auditoría Superior de la Federación, puede revisar, de manera casuística y concreta, información de ejercicios anteriores al de la Cuenta Pública en revisión, ya sea que tenga relación con alguno de los puntos revisados o no.

Ahora bien, si una vez revisada la cuenta pública, la Auditoría Superior de la Federación encuentra discrepancias entre las cantidades correspondientes a los ingresos o a los egresos, con relación a los conceptos y las partidas respectivas o no existiera exactitud o justificación en los ingresos obtenidos o en los gastos realizados, se determinarán las responsabilidades a que haya lugar, de acuerdo con la Ley respectiva, que en el caso específico del Distrito Federal sería la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Conforme al artículo 12 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, la fiscalización de la Cuenta Pública tiene por objeto:

“I. Evaluar los resultados de la gestión financiera”

Es decir verificar que se haya cumplido con la normatividad aplicable respecto de las actividades en las que se empleó el presupuesto, por ejemplo la contratación de servicios, o de obra pública o adquisiciones; y que el manejo de los recursos federales aplicados a dichas actividades, no generen un daño a la Hacienda Pública Federal.

“II. Comprobar si el ejercicio de la Ley de Ingresos y el Presupuesto se ha ajustado a los criterios señalados en los mismos”

Lo que implica la comparación de los ingresos y egresos del ente fiscalizado, a fin de determinar si estos se adaptaron a las partidas autorizadas, que no se haya dado más de lo aprobado para dicha partida.

⁹⁸ Op. Cit. Solares Mendiola, Manuel, p. 196

III. Verificar el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas

Para lo cual tendrá que emplear un mecanismo de comprobación idónea y eficaz, el cual es, sin lugar a dudas la auditoria, que en el caso específico recibe el nombre de “auditoría del desempeño.

y

“IV. Determinar las responsabilidades a que haya lugar y la imposición de multas y sanciones resarcitorias correspondientes en los términos de esta Ley.”

Es decir, que este órgano Superior de Fiscalización de la Federación, puede además de formular observaciones derivadas de las auditorias, promover ante el Órgano de Control competente responsabilidades administrativas, punto clave para el desarrollo y justificación del presente trabajo. Por otra parte, en el caso de la revisión sobre el cumplimiento de los objetivos de los programas, dicha entidad sólo podrá emitir las recomendaciones para la mejora en el desempeño.

Una vez realizada la revisión, se emitirá un informe de resultados, el cual debe hacer del conocimiento de los órganos fiscalizados, con la finalidad de que éstos presenten las justificaciones y aclaraciones que consideren necesarias.

De lo hasta ahora expuesto se desprende que las entidades sujetas a esta fiscalización, deben llevar el control y registro contable, patrimonial y presupuestario de los recursos que la federación les *transfiera y asigne*, entendiendo por transferir a la entrega material del recurso y que debe verse reflejada en el patrimonio del órgano que lo recibe y por asignar a la especificación de su uso, es decir que los órganos beneficiarios de este presupuesto no pueden utilizarlo de manera discrecional sino que los mismos, de origen, tienen un destino concreto.

Dicha obligación resulta importantísima para el tema desarrollado, pues en el caso de los Órganos Político Administrativos a los cuales haya sido transferido y asignado presupuesto Federal, la obligación de que la hablamos en el párrafo inmediato anterior, recaería de forma directa en el Jefe Delegacional, de acuerdo con el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal y la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, según vimos en el tema anterior y en consecuencia cualquier anomalía encontrada en el mismo puede dar lugar a responsabilidades administrativas atribuibles al mismo.

Continuando con el trámite de la revisión, la entidad de fiscalización superior, debe entregar el informe del resultado de la revisión de la Cuenta Pública a la Cámara de Diputados a más tardar el veinte de febrero del año siguiente al de su presentación, dicho informe debe contener lo siguiente:

1. Descripción detallada de las auditorías practicadas

2. Señalar qué dictámenes emitió con motivo de su revisión
3. Especificar cuáles son los apartados objeto de fiscalización por el manejo de recursos federales y
4. Establecer cuáles fueron las observaciones formuladas y las aclaraciones que, en su caso, hayan presentado las entidades fiscalizadas

Una vez presentado el informe de resultados ante la Cámara de Diputados, el Auditor Superior de la Federación, entregará a los órganos fiscalizados las recomendaciones y acciones promovidas para que, en un plazo de hasta treinta días hábiles, presenten la información y realicen las consideraciones que estimen pertinentes para subsanar cualquier anomalía, ya que en caso de no hacerlo se hacen acreedores a una sanción y al fincamiento de responsabilidades.

Una vez que el órgano sujeto a la fiscalización haya respondido las recomendaciones, la entidad de Fiscalización Superior de la Federación, deberá pronunciarse, en un plazo de ciento veinte días hábiles, sobre las respuestas emitidas por las entidades fiscalizadas, paralelamente deberá entregar a la Cámara de Diputados, los días primero de mayo y primero de noviembre de cada año, un informe sobre la situación que guardan las observaciones, recomendaciones y acciones promovidas.

“La Auditoría Superior de la Federación podrá determinar los daños y perjuicios que afecten a la hacienda pública federal y fincar las indemnizaciones y las sanciones pecuniarias que correspondan; podrá realizar visitas y auditorias durante el ejercicio fiscal en curso concluidos en el informe de avance referido que se presenta en agosto, si no lo hubiera, sólo podrá realizar visitas y auditorias a partir de la cuenta pública, podrá requerir a la entidad fiscalizada la revisión de determinados conceptos con la obligación de informarle el resultado de dicha revisión y en caso contrario proceder al fincamiento de responsabilidades a que haya lugar.”⁹⁹

Es obligación de la Auditoría Superior de la Federación, promover ante las autoridades competentes el fincamiento de las responsabilidades; a que se refiere el Título Cuarto de la Constitución, y presentar las denuncias y querellas penales.

Es decir, el procedimiento de revisión de la cuenta pública o de fiscalización de la cuenta pública que realiza la Auditoría Superior de la Federación, se constituye en una fuente para dar inicio al procedimiento administrativo disciplinario, que puede recaer sobre el Jefe Delegacional.

4.2.3 La Revisión de la Cuenta Pública del Distrito Federal

La revisión de la cuenta pública del Distrito Federal, le corresponde a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, función que realiza a través de la

⁹⁹Op. Cit. Solares Mendiola, Manuel, p. 196

Contaduría Mayor de Hacienda, obligación que encuentra su fundamento en la Ley Orgánica de dicho órgano de fiscalización. La Contaduría es la entidad de fiscalización del Distrito Federal, a través de la cual la Asamblea tiene a su cargo la fiscalización del ingreso y gasto público del Gobierno del Distrito Federal, así como su evaluación.

La Contaduría esta a cargo de un Contador Mayor que será la máxima autoridad, y durará en su encargo siete años; un Subcontador Mayor; el Secretario Técnico de la Contaduría Mayor, un Enlace Legislativo, así como las Direcciones y demás Unidades Administrativas que determine el Reglamento de la Ley.¹⁰⁰ Asimismo, cuenta con un órgano denominado Contraloría General de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, el cual ejerce las funciones de control y evaluación del desempeño de la Contaduría.¹⁰¹

De acuerdo con el sitio web de la Contaduría ¹⁰²la primera Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal fue publicada el treinta y uno de mayo de mil novecientos noventa y cinco, y el veintisiete de noviembre del mismo año se publicó el Reglamento Interior, iniciando sus labores el primero de enero de mil novecientos noventa y seis, más adelante el veintidós de agosto de ese mismo año, se confieren a la Asamblea de Representantes amplias facultades legislativas y se cambia su denominación por la de Asamblea Legislativa y la de sus representantes por la de diputados.

Así, el ocho de febrero de mil novecientos noventa y nueve, se publica la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda y el veinticinco de mayo del mismo año, es publicado el Reglamento Interior de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. Más recientemente, el trece de enero de dos mil cuatro, se publicaron en la Gaceta Oficial del Distrito Federal modificaciones a la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda y su Reglamento Interior.

La Cuenta Anual de la Hacienda Pública del Distrito Federal es el informe que rinde el Jefe de Gobierno a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal a más tardar el diez de junio, sobre el comportamiento de las finanzas públicas del Distrito Federal durante un ejercicio fiscal. La Secretaría de Finanzas es la responsable de su integración, para lo cual recibe información de todas las áreas pertenecientes a la Administración Pública del Distrito Federal, así como de los Órganos de Gobierno y Órganos Autónomos, respecto de los datos contenidos en registros y documentos justificativos, comprobatorios del ingreso y del gasto público; así como los correspondientes a la información financiera y al resultado de los programas y subprogramas correspondientes.¹⁰³

¹⁰⁰ Artículo 10 de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal

¹⁰¹ Artículo 18 de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

¹⁰² <http://www.cmhaldf.gob.mx>, consultado el 20 de enero de 2011

¹⁰³ Artículo 31 de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

Qué debe verificar la Contaduría respecto de la Cuenta Pública, sobre de los sujetos de fiscalización¹⁰⁴:

a) Si realizaron sus operaciones, en lo general y en lo particular, con apego al Estatuto de Gobierno, al Código, a la Ley de Ingresos y al Presupuesto de Egresos del Distrito Federal; si cumplieron con las disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal y demás ordenamientos aplicables en la materia;

b) Si ejercieron correcta y estrictamente sus presupuestos conforme a los programas y subprogramas aprobados;

c) Si ajustaron y ejecutaron los programas de inversión en los términos y montos aprobados y de conformidad con sus partidas; y

e) Si aplicaron los recursos, conforme a la periodicidad y formas establecidas por la Ley.

La Contaduría practicará anualmente la revisión de la Cuenta Pública para lo cual elaborará y rendirá a más tardar el treinta de septiembre siguiente a la presentación de la Cuenta Pública, el informe previo correspondiente, a la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública.¹⁰⁵

De acuerdo con el informe de resultados generales de la Cuenta pública del Distrito Federal, correspondiente al año 2008, publicados en la página oficial de la Secretaría de Finanzas del Gobierno del Distrito Federal:

“La Cuenta Pública del GDF¹⁰⁶ ha sufrido modificaciones en los últimos años en su estructura, contenido y presentación. Hace 10 años, por ejemplo, el documento constaba de tres tomos impresos (Resultados Generales, Estados Financieros y Analítico de Claves), lo cual dificultaba su consulta. A partir de 1999 la Cuenta Pública del GDF se conforma de un tomo impreso y un Banco de Información. En el primero, se presenta un análisis de los principales resultados alcanzados por el GDF en materia de Ingresos, Gasto y Deuda Pública, así como la vinculación de sus acciones con el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal, entre otros aspectos. El Banco de Información contiene, principalmente, cada una de las cuentas públicas de las UR¹⁰⁷ que conforman el GDF, el apéndice estadístico y los estados analíticos de egresos presupuestarios. En cada una de las cuentas de las UR se expresa a detalle las acciones que realizaron, las explicaciones a sus variaciones presupuestales, el comportamiento físico y

¹⁰⁴ Artículo 8 fracción II de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

¹⁰⁵ Artículo 29 de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

¹⁰⁶ GDF: Gobierno del Distrito Federal

¹⁰⁷ UR: Unidad Responsable

financiero de cada una de sus actividades institucionales y, para el caso de las entidades, las aclaraciones a los cambios en sus previsiones de ingresos.”¹⁰⁸

De la misma forma dicho informe muestra de forma ilustrativa la forma en que se conforma la Cuenta Pública de la Administración Pública del Distrito Federal.

Así tenemos que los órganos que integran a la Cuenta Pública del Gobierno del Distrito Federal son los siguientes:

Sector Central

- Dependencias
- Órganos Desconcentrados

Delegaciones

- Álvaro Obregón
- Azcapotzalco
- Benito Juárez
- Coyoacán
- Cuajimalpa De Morelos
- Cuauhtémoc
- Gustavo A. Madero
- Iztacalco
- Iztapalapa
- La Magdalena Contreras
- Miguel Hidalgo
- Milpa Alta
- Tláhuac
- Tlalpan
- Venustiano Carranza
- Xochimilco

Sector Paraestatal

- Entidades de Vivienda
- Organismos de Educación, Salud y Asistencia Social
- Cajas de Previsión
- Otras Entidades
- Entidades de Transporte

Ahora bien, como hemos visto la Contraloría General del Distrito Federal también realiza funciones de fiscalización en apoyo a la Auditoría Superior de la Federación y a la Contaduría Mayor de Hacienda, pues realiza auditorías en materia presupuestal apegada a su programa anual de auditorías pero con previa coordinación de los órganos de fiscalización.

¹⁰⁸http://www.finanzas.df.gob.mx/egresos/cp2008/resultados_generales.html

Al respecto el artículo 20 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación establece:

“Cuando conforme a esta Ley, las instancias de control competentes deban colaborar con la Auditoría Superior de la Federación en lo que concierne a la revisión de la Cuenta Pública, deberá establecerse una coordinación entre ambos a fin de garantizar el debido intercambio de información que al efecto se requiera, y otorgar las facilidades que permitan a los auditores llevar a cabo el ejercicio de sus funciones. Asimismo, deberán proporcionar la documentación que les solicite la Auditoría Superior de la Federación sobre los resultados de la fiscalización que realicen o cualquier otra que se les requiera.”

De la misma forma el último párrafo del artículo 37 de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, establece que:

“El Contador Mayor, en el ámbito de su competencia, establecerá coordinación con la Contraloría General de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal y con la Contraloría, a fin de determinar los sistemas y procedimientos necesarios que permitan a dichos órganos el cumplimiento de sus respectivas atribuciones.”

4.3. Responsabilidad Administrativa de los Titulares de los Órganos Político Administrativos, derivadas de los medios de control de los Organismos Fiscalizadores del Distrito Federal.

Para poder acceder al tema que nos ocupa debemos comenzar por establecer qué es el control, qué es la fiscalización, y los tipos de control que existen, pues ello nos permitirá establecer lo siguiente:

- a) Que la Administración Pública es controlada y fiscalizada.
- b) Que la fiscalización está íntimamente relacionada con los términos rendición de cuentas y transparencia.
- c) Que la fiscalización de la Cuenta Pública, se da de forma posterior o *post est o a posteriori*, es decir una vez que se ha ejercido el presupuesto y no antes.
- d) Que la Responsabilidad Administrativa deriva de un control Administrativo y la Fiscalización de la Cuenta Pública deriva de un control Legislativo.
- e) Que de los mecanismos de Fiscalización pueden surgir las responsabilidades administrativas y no viceversa.

- f) Que los Órganos de Fiscalización o Entidades de Fiscalización Superior, tienen facultades para aplicar sanciones pecuniarias a los órganos fiscalizados, y que dichas sanciones son independientes de los procedimientos disciplinarios que surjan de las responsabilidades administrativas de los servidores públicos.
- g) Que las Delegaciones u Órganos Político Administrativos del Distrito Federal, al ser órganos desconcentrados de la Administración Pública no presentan directamente Cuenta Pública, sino que lo hacen a través de la Secretaría de Finanzas, quien presenta la cuenta pública del Distrito Federal, y que no por ello los Jefes Delegacionales están exentos de sanciones pecuniarias y responsabilidad administrativa.

En virtud de ello y para sustentar los puntos anteriores comencemos por definir al control y sus formas de representación.

4.3.1 El Control de la Administración Pública del Distrito Federal, la fiscalización y la cuenta pública.

Aunque el término control ya ha quedado conceptualizado en el primer capítulo del presente trabajo, es importante que lo observemos desde una óptica distinta, aunque no por completo diferente.

Así tenemos que el Maestro José Luis López Alfaro, al referirse al control señala que el mismo se ha definido doctrinalmente como “el conjunto de medios puestos en funcionamiento para verificar si una acción o una decisión es conforme a las normas generales (políticas, jurídicas, contables o económicas) que se deben observar. De este modo, podríamos considerar a los controles como mecanismos que contribuyen a mantener a la administración dentro de los límites que le han sido atribuidos por el ordenamiento jurídico y por las políticas administrativas manifestadas en los planes y programas de gobierno”¹⁰⁹

Esta concepción del control, es amplia pues la misma no solo se limita a señalar a aquellos mecanismos que permiten al Estado verificar que sus órganos componentes y accesorios se apeguen a la normatividad aplicable sino que va más allá y los extiende a políticas financieras y estados contables; de lo que podemos corroborar, como lo hemos manifestado en el presente trabajo, que la Fiscalización es una forma de control.

Continúa señalando el Maestro López Alfaro “Por otra parte, el desarrollo de los controles está ligado al grado de desarrollo de un país, así se explica que, en los países “en vías de desarrollo”, el control posea una cierta especificidad debido a que su existencia “es deseable en razón de la limitación de recursos”, pero su

¹⁰⁹López Alfaro, José Luis, El control de la Administración Pública en México, México 1996, 1ra Edición, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, p. 12

puesta en marcha es difícil “en razón de la escasez de cuadros de funcionarios necesarios para su ejercicio... Existe una gran diversidad de instrumentos de control, algunos de los cuales poseen una estructura bastante complicada. El florecimiento considerable de dichos instrumentos de control de la administración es el resultado, además de los factores que hemos mencionado, del crecimiento del aparato administrativo y de sus funciones. Por otra parte no debemos ignorar las tendencias que guían el desarrollo del Estado moderno que ha asumido un papel intervencionista en la vida de las sociedades contemporáneas. La extensión de las actividades de control debe, entonces corresponder a la esfera de actividades de la administración. Pero en todo caso, el objetivo de las instituciones de control deberá ir en el mismo sentido que el objetivo del Estado: satisfacer las necesidades de la sociedad.”¹¹⁰

De ello podemos establecer que la complejidad de las formas de control es proporcional al tamaño del aparato burocrático, pues entre más Órganos por controlar, mayor es la cantidad de aspectos observables bajo la lupa de la legalidad y las políticas públicas; así mismo que no se debe perder de vista que las instituciones públicas deben cumplir con el fin último de las mismas, el bien común y el interés social, pues son las normas implícitas que deben regir en todo Estado democrático.

Doctrinalmente se señala que existen tipos de control, la división más básica se realiza con base al órgano que la ejerce, así tendremos:

- a) Control Administrativo
- b) Control Legislativo
- c) Control Jurisdiccional

Al Control Administrativo, de acuerdo con el Maestro José Luis López Alfaro, “Podemos definirlo como una actividad o una sucesión de acciones de naturaleza preventiva así como de verificación *a posteriori*, que tiene por objeto garantizar la adecuada gestión de los recursos humanos, materiales y financieros, la utilización de los fondos públicos y la obtención de los resultados previstos por la misma administración.”¹¹¹ Es por ello que al Control Administrativo, también se le llama Control Interno o Autocontrol.

El mismo autor señala¹¹² que las características del Control Administrativo, consisten primeramente en que se realiza por una autoridad que pertenece a la administración activa; en segundo término que puede ser activado de forma espontánea, motivado por el actuar del propio órgano en ejercicio de sus funciones preventivas o provocado mediante un recurso administrativo, motivado por una fuerza externa; en tercer lugar, puede ejercerse anulando, retirando, modificando o reformando los actos propios, pues al ser un control que surge del

¹¹⁰ Idem.

¹¹¹ López Alfaro, José Luis, El control de la Administración Pública en México, México 1996, 1ra Edición, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, p.13

¹¹² Op. Cit. López Alfaro, José Luis, p. 14

mismo órgano, de forma natural podría alterar sus propias decisiones y reconocer sus errores.

La finalidad del Control Administrativo “se trata, pues, de garantizar la correcta utilización de los medios materiales y técnicos; de racionalizar el uso de los recursos humanos y financieros con que cuenta la administración pública para lograr el cumplimiento de sus tareas y de satisfacer las necesidades colectivas.”¹¹³

Dentro del propio Control Administrativo, podemos encontrar subdivisiones a saber:

- El control preventivo a priori o ex ante se efectúa antes de la realización de los actos o actividades administrativos.
- El control concomitante se efectúa en el curso de la gestión administrativa.
- El control correctivo, a posteriori o ex post, tiene lugar después de la ejecución u operaciones controladas, son actos de verificación o revisión.

En nuestro país el Control Administrativo o Control Interno no tiene una reputación favorable, pues se hacen muchas críticas al sistema debido a la arbitrariedad a la que puede estar sujeta, tales como las políticas internas, que pueden velar únicamente por el interés de algunos de los servidores públicos inmersos dentro del órgano que es vigilado y que a la vez es parte de la vigilancia,

De acuerdo con el Maestro López Alfaro, entre las críticas dirigidas al control interno podemos encontrar las siguientes:

- a) El no ser lo suficientemente eficaz para prevenir o eliminar todas las desviaciones o irregularidades en razón de la “solidaridad” que, a menudo, se manifiesta desde lo alto hacia la parte inferior de la jerarquía administrativa.
- b) Los agentes de ejecución actúan normalmente por instrucciones de sus superiores con la intención de aplicar una política que también ha sido impuesta a los miembros superiores.
- c) La autoridad investida del poder de decisión puede resolver en forma contraria a su propia opinión o al principio de legalidad, por razones de oportunidad administrativa o de conveniencia política.¹¹⁴

Por su parte el Control Jurisdiccional, como su nombre lo indica es ejercido por el Poder Judicial, y tiende a revisar los actos emanados por un órgano perteneciente a la Administración Pública en general, incluyendo a aquellos que son emitidos por otro órgano judicial, con el objetivo de verificar que el mismo se haya emitido en apego a las normas que rigen el acto que lo motivó; a este tipo de control se le conoce como control externo, y tiene la característica de que no es

¹¹³Op. Cit. López Alfaro, José Luis, p. 17

¹¹⁴Op. Cit. López Alfaro, José Luis, p. 19

espontaneo, si no que un agente externo al órgano emisor solicitó la revisión, a fin de que este sea anulado, corroborado o modificado. Así un acto emitido por un juez es revisado por un Tribunal de alzada, mediante la interposición de un recurso por una parte legitimada para hacerlo, de la misma forma que el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, conoce de un Juicio de Nulidad promovido por un gobernado.

Respecto del control jurisdiccional el Maestro Alfonso Nava Negrete, en el trabajo Formas de Control de la Administración Pública, comenta:

“Son numerosos los juicios de amparo resueltos por la Suprema Corte los Tribunales Colegiados de Circuito y los Juzgados de Distrito en que se constata la violación a la Constitución y a las leyes por el presidente y los secretarios de Estado; igual de prolíficos son los juicios de nulidad resueltos por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa en contra de actos ilegales del fisco federal Esa situación, común, diaria, nos hace asegurar que el mejor control de la administración se alcanza por vía o control jurisdiccional, cuando menos en México así es. Tal vez en los gobiernos parlamentarios el control de la administración sea el legislativo tan o más eficaz que el jurisdiccional, pero éste será siempre imprescindible y confiable, no lo mueve más razón que la ley y la justicia, no la política.”¹¹⁵

Finalmente encontramos al Control Legislativo, que como su nombre lo indica es ejercido por el Órgano que ejerce el poder Legislativo a nivel Federal y Local; al respecto la Maestra Aimée Figueroa Neri, señala que “las labores de vigilancia por parte del Poder Legislativo sobre el ejercicio de los recursos públicos son difíciles debido a la complejidad técnica de la materia; por ello, los sistemas político-jurídicos han incorporado un órgano o entidad que auxilie a los legisladores. Con diferentes denominaciones, composición y funcionamiento, se les agrupa como entidades fiscalizadoras superiores (EFS), las cuales tienen su fundamento en las constituciones políticas de los estados y encuentran su organización internacional más acabada en la Organización Internacional de Entidades de Fiscalización Superiores (INTOSAI, por sus siglas en inglés) fundada en 1953, de la cual México es parte.”¹¹⁶

Respecto del Control Legislativo, también conocido como político, podemos sub-clasificarlo, de acuerdo al objeto que persiga; así tenemos los siguientes:

1. Control de legalidad, tiene por objeto la apreciación de la compatibilidad de un acto u operación respecto del ordenamiento jurídico.
2. Control de oportunidad, permite garantizar la concordancia entre acto controlado y las circunstancias y situaciones previstas dentro de los programas gubernamentales.

¹¹⁵ Op. Cit. Control de la Administración Pública, Segundo Congreso Iberoamericano de Derecho Administrativo. P. 274

¹¹⁶ Figueroa Neri, Aimée, Cuenta Pública en México, Evaluando el Laberinto Legal de la Fiscalización Superior, Universidad de Guadalajara; México 2005, 1ra Edición.P. 49

3. Control de gestión, tiene por objeto revisar la congruencia de los resultados de la acción administrativa con los programas y finalidades.¹¹⁷

El Control Político o Legislativo, se manifiesta por tres tipos de actividades:

1. Toma de Medidas legislativas, Creación de Leyes y decretos.
2. Control presupuestario, abarca las dos grandes etapas de ejecución del presupuesto, su autorización y la cuenta pública.
3. Control Político, la posibilidad de exigir de los funcionarios información sobre sus actividades ya por comparecencia, ya por informes.¹¹⁸

En la práctica, y como consecuencia del hecho de la similitud de sus tareas, los Órganos de Control y los de Fiscalización, se han visto obligados a coordinar sus actividades a fin de hacer más efectivo el control del empleo de los recursos públicos. Así tanto la Auditoría Superior de la Federación y Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, han establecido relaciones de coordinación con la Secretaría de la Función Pública y la Contraloría General del Distrito Federal, respectivamente, a fin de unificar los procedimientos, a las reglas, los métodos y los sistemas de contabilidad y de auditoría de la administración. También ha sido necesario establecer reglas comunes sobre archivos contables libros y documentos destinados a justificar los ingresos y los egresos públicos.¹¹⁹

El control ejercido por el poder legislativo, es de tipo externo, el cual es ejercido por órganos que no pertenecen a la administración, tienen como objetivo primordial, aunque no exclusivo, el obligar a la administración a respetar las normas jurídicas; constituyen además, un complemento a las técnicas de autorregulación.¹²⁰

La Maestra Aimée Figueroa Neri, hace una clara distinción de los controles interno y externo, con base en el objeto del control de los recursos públicos, así establece que “puede considerarse que el control interno se enfoca al presupuesto asignado al sujeto durante su ejercicio anual (revisión *ex ante*) o en forma posterior (revisión *ex post*), y el control externo se concentra en la revisión *ex post* de la cuenta pública, que integra los gastos públicos efectuados durante el ejercicio fiscal inmediato anterior, aunque en ocasiones también haya revisión *ex ante* con fines de corrección preventiva. La cuenta pública se convierte, así en el principal instrumentó para la revisión y fiscalización superior del gasto público. En términos genéricos los controles internos se asocia a la revisión y los externos a

¹¹⁷Op. Cit. López Alfaro, José Luis, p. 16

¹¹⁸Op. Cit. López Alfaro, José Luis, p. 21

¹¹⁹Op. Cit. López Alfaro, José Luis, p. 309

¹²⁰Op. Cit. López Alfaro, José Luis, p. 19

la fiscalización, por fiscalización superior se entiende la revisión de la cuenta pública que hace una EFS por encomienda del Poder Legislativo.”¹²¹

4.3.2. Fiscalización, rendición de cuentas y transparencia

Los conceptos de rendición de cuentas y transparencia, van de la mano con la Fiscalización, pues a medida que los países de corte democrático en vías de desarrollo, desean legitimarse, deben buscar la forma de obligar a los órganos que lo conforman a informar de forma obligatoria sobre su gestión a aquella autoridad establecida para recibir dicha información (rendición de cuentas) y por otro lado permitir al gobernado, quien ha cedido su soberanía a los mismos, tener una plataforma sencilla, económica y de fácil acceso que le permita obtener la información que desee conocer, relativa a dicha gestión (transparencia).

4.3.2.1 Fiscalización

Hemos definido a la fiscalización como aquella acción que realiza el órgano legalmente facultado por la Cámara de Diputados, y en el caso del Distrito Federal, por la Asamblea Legislativa, para revisar de forma regular la cuenta pública de la Federación o de la Entidad Federativa, respectivamente, a fin de encontrar anomalías, inconsistencias, irregularidades o simplemente verificar que se haya ejercido el presupuesto de forma legal y de acuerdo a los planes y programas establecidos. Los órganos que la revisan han sido denominados Entidades de Fiscalización Superior, y al ejercicio de su función se le denomina Fiscalización Superior.

Al respecto la maestra Aimée Figueroa Neri, señala que “La fiscalización superior del gasto público figura en el ordenamiento jurídico constitucional desde hace un par de siglos, aunque con diferentes denominaciones: revisión, control o vigilancia de los recursos públicos o de la cuenta pública, o de las cuentas gubernamentales, entre otros. Sin embargo, la aparición y el desarrollo de conceptos como rendición de cuentas, transparencia y varios más vinculados a éstos, han propiciado que la fiscalización superior del gasto público adquiera una dimensión política protagónica y el ordenamiento jurídico de esta fiscalización superior deje de ser una ley accesoria y se convierta en un cuerpo legislativo importante y complejo.”¹²²

La misma autora citando a diversos autores proporciona en su obra otros conceptos de fiscalización, a saber:

“Manjarrez Rivera “afirma que “la fiscalización es el proceso con el que se evalúan y revisan las acciones de gobierno considerando su veracidad,

¹²¹ Op. Cit. Figueroa Neri, AiméeP. 49

¹²² Op. Cit. Figueroa Neri, Aimée, p. 47

efectividad, eficiencia y observancia de la ley”, y “es reconocida mundialmente como la acción de examinar, revisar y evaluar los resultados de la gestión pública”; implica “la determinación del grado de eficiencia y economía con que han sido utilizados los recursos humanos, técnicos, materiales y financieros y evaluar el logro de metas y objetivos programados y llevar a cabo las acciones procedentes, con el fin de corregir y mejorar el desempeño de la gestión gubernamental”¹²³

“Con un matiz más técnico, en opinión de *A Regional Consultores*, por fiscalización se entiende... el proceso mediante el cual una entidad especializada se encarga de vigilar, supervisar, auditar y verificar que todas las entidades que manejan recursos públicos los ejerzan con total apego a la ley (...) el proceso de fiscalización de la gestión pública se inicia con la revisión de las cuentas públicas de los gobiernos federales, estatales y municipales, siendo ésta la forma en la que los gobiernos rinden informes sobre su gestión financiera y administrativa, dando a conocer el origen y destino de los recursos públicos utilizados durante el año fiscal.”¹²⁴

4.3.2.2 Rendición de cuentas

El Maestro Manuel Solares Mendiola, nos proporciona una definición de Rendición de Cuentas, y señala que es “la obligación permanente de los mandatarios o agentes para informar a sus mandantes o principales de los actos que llevan a cabo como resultado de una delegación de autoridad que se realiza mediante un contrato formal o informal y que implica sancionar en caso de incumplimiento. Los mandantes o principales supervisan también a los mandatarios o agentes para garantizar de la misma forma que la información proporcionada sea fidedigna.”¹²⁵

De ello se desprende que la rendición de cuentas no consiste únicamente en la obligación de todo aquel que ejerce un presupuesto público de informar sobre la aplicación que le ha dado al mismo, sino que además lo constriñe a hacerse responsable de las consecuencias en caso de haber desapegado su conducta a la norma o programa gubernamental.

Sobre la rendición de cuentas “Ugalde la define como “la obligación” permanente de los mandatarios (o “agentes”) para informar sus mandantes (o “principales”) de los actos que llevan a cabo como resultado de una delegación de autoridad que se realiza mediante un contrato formal o informan y que implica sanciones en caso de incumplimiento. Los mandantes supervisan también a los mandatarios para garantizar que la información proporcionada se fidedigna”.¹²⁶

¹²³Op. Cit. Figueroa Neri, Aimée, p. 52

¹²⁴Op. Cit. Figueroa Neri, Aimée, p. 53

¹²⁵Op. Cit. Solares Mendiola, Manuel, p. 132

¹²⁶Op. Cit. Figueroa Neri, Aimée, p. 50

Es decir la rendición de cuentas no es únicamente la obligación de presentar la cuenta pública de forma anual, conforme a la norma, sino que a raíz de ella se generan diversos mecanismos que permiten que la población y los órganos superiores tengan una constante alimentación de la información pública.

De acuerdo con el Maestro Solares Mendiola, en ocasiones “control” y “fiscalización” son términos que se usan como sinónimos de rendición de cuentas, a pesar de no serlo. Control y fiscalización son mecanismos para supervisar los actos de gobierno, pero no siempre implican obligación de los gobernantes para informar de manera periódica, sobre sus decisiones y acciones. Por ello el control y la fiscalización son mecanismos de un sistema global de rendición de cuentas, pero este abarca además otros instrumentos como la transparencia y los informes periódicos que los gobernantes deben rendir a los ciudadanos.¹²⁷

El mismo autor señala que “Uno de los mecanismos que permiten el desarrollo de la democracia es la rendición de cuentas. Se refiere a la obligación que tienen quienes ejercen el poder público de responsabilizarse de su labor de someterse a evaluaciones de su desempeño y de dar a conocer los resultados de esa evaluación”¹²⁸.

De acuerdo con el Maestro Juan Venancio Domínguez, en la actualidad existen tres formas de rendición de cuentas:

1. Financiera. Es la clásica, y tiene como finalidad la vigilancia y uso correcto de los recursos públicos.
2. Justicia. Es la que verifica que los actos de autoridad se apeguen a la normatividad.
3. Desempeño. Es la que evalúa el impacto social de los programas e inversiones de gobierno.

De esta última, podemos decir que los países desarrollados de donde tomamos el modelo de órgano de fiscalización superior, no sólo auditan el uso correcto de los fondos públicos sino que evalúan la eficacia general de gobierno e impulsan modalidades para fiscalizar los beneficios que produce el gasto público.¹²⁹

Por ello el autor concluye que el hecho de que la revisión y fiscalización superior de la cuenta pública tenga por objeto determinar el desempeño, eficiencia, eficacia y economía en el cumplimiento de los programas con base en los indicadores aprobados en el presupuesto, es referirse a la auditoría de desempeño, que en sí, es la innovación más importante a esta Ley y es en lo que hay que poner mayor atención para encontrar resultados satisfactorios.

¹²⁷ Op. Cit. Solares Mendiola, Manuel.p. 132

¹²⁸ Op. Cit. Solares Mendiola, Manuel, p. 128

¹²⁹ Control de la Administración Pública, Segundo Congreso Iberoamericano de Derecho Administrativo. p. 406

4.3.2.3 Transparencia

“Así pues la transparencia no es un atributo de la rendición de cuentas, ni siquiera implica *per se* una verdadera voluntad de responsabilidad pública; es más bien un procedimiento que, apoyado en las tecnologías-preferentemente Internet: permite el acceso a la información de una manera expedita, automática y económica, ya que no requiere la interacción directa de los burócratas con los ciudadanos... La transparencia se refiere al hecho de poner a disposición del escrutinio público la información que se origina tanto en las organizaciones políticas como en la administración pública, con el fin de que la opinión pública pueda evaluar el desempeño de las autoridades encargadas de manejar dichas organizaciones y, en su caso, sancionarlas.”¹³⁰

“... el concepto de “transparencia” también se usa en ocasiones como sinónimos de rendición de cuentas. La transparencia es una característica que abre la información de las organizaciones políticas y burocráticas al escrutinio público, mediante sistemas de clasificación y difusión que reducen los costos de acceso a la información de gobierno. Sin embargo, la transparencia no implica un acto de rendir cuentas a un destinatario específico, sino la práctica de colocar la información en la “vitrina pública” para que los interesados puedan revisarla, analizarla y en su caso usarla como mecanismo para sancionar en caso de que haya anomalías en su interior. Al igual que en el caso de la fiscalización, la transparencia es sólo un instrumento de un sistema global de rendición de cuentas.”¹³¹

La naciente transparencia en nuestro país, aún carece de muchas herramientas jurídicas y operativas para su aplicación, pues apenas y se tiene desarrollado el concepto del “acceso a la información pública”, no obstante que dicha institución es mucho más amplia; sin embargo se debe reconocer que por algo debemos comenzar, pues la ciudadanía, al menos del Distrito Federal, ya conoce que es su derecho a ser informado por diversos medios de fácil acceso sobre los actos que realiza la administración pública, a conocer datos específicos de su interés, números y resultados.

La transparencia es un tema de especial interés sobre el tema desarrollado, pues la labor de los órganos de fiscalización es un claro objeto de atención del gobernado que quiere acceder a todos aquellos datos obtenidos por dichos órganos a fin de saber en que han sido empleadas sus contribuciones.

4.3.3.- De la obligación de la supervisión de los Titulares de los Órganos Político Administrativos, a sus inferiores jerárquicos

El Maestro Alfonso Nava Negrete, en su trabajo titulado “Formas de Control de la Administración Pública” establece lo siguiente:

¹³⁰Op. Cit. Figueroa Neri, Aimée, p. 50

¹³¹Solares Mendiola, Manuel, p. 132

“Normal es que la administración se auto controle. Por la propia jerarquización de sus órganos en la administración centralizada se impone la obligación legal a los órganos superiores de vigilar la actividad de los órganos inferiores. Es una supervisión de la legalidad de los actos que realizan entre sí los funcionarios y empleados públicos. Responsabiliza por igual al que ejerce el control como al controlado. No es discrecional que el superior jerárquico ejerza su control de legalidad, se trata de un imperativo legal.

Cierto que el autocontrol no se limita al aspecto de la legalidad, incluye la eficacia y la eficiencia de todos los actos de los genéricamente llamados servidores públicos. Pero los aspectos se dan en el marco de la ley, es decir, la eficiencia y la eficacia se prevén como deber legal para asegurar una buena administración. Enlaza la ley a superiores e inferiores en una cadena de deberes cuyo incumplimiento genera responsabilidades administrativas, civiles y penales. A las Secretarías de la Función Públicas (antes de Contraloría) compete vigilar, cuidar que ese autocontrol se lleve a cabo con estricto apego a la ley...”¹³²

Aún cuando se presupondría que todo funcionario público tiene la carga de la supervisión sobre sus inferiores jerárquicos, después de haber analizado las principales normas que regulan la función y conducta del servidor público que encabeza la administración de las Delegaciones del Distrito Federal, ninguna establece dicha obligación de forma literal, sin embargo la lógica jurídica permite afirmar que existe.

La doctrina conoce a esta obligación de supervisión como el Control Jerárquico, y de acuerdo con el Maestro José Luis López Alfaro tiene las siguientes características:

“Este control presenta dos aspectos, pues contiene, al mismo tiempo, una idea de poderío del superior jerárquico y una de responsabilidad del mismo superior debido a que está obligado a asegurar el correcto funcionamiento de los servicios colocados bajo su autoridad, así como la ejecución de los órdenes transmitidas a los agentes subordinados.

A la raíz de la noción de control jerárquico, como lo hemos dicho, se encuentra la idea de poder jerárquico, el cual puede ser definido como el poder que, al interior de una misma persona moral, permite al superior jerárquico comandar a sus subordinados, dirigir sus acciones y principalmente, anular o reformar sus decisiones.”¹³³

El mismo autor, establece que el llamado Control Jerárquico, puede presentarse de diversas formas, a saber.

¹³² Op. Cit. Segundo Congreso Iberoamericano de Derecho Administrativo. Germán Cisneros Farías, p. 283

¹³³ López Alfaro, José Luis, El control de la Administración Pública en México, México 1996, 1ra Edición, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, p. 21

- a) Poder de instrucción, permite al superior jerárquico dar a sus subordinados órdenes e instrucciones.
- b) El poder de aprobación previa de las decisiones de sus subordinados.
- c) El poder de anulación el cual le permite desaparecer una decisión el subordinado.
- d) El poder de reformación, permite modificar o anular una decisión del subordinado.
- e) El poder de suspensión que le permite suspender provisionalmente la aplicación de una decisión.
- f) El poder de sustitución, que permite al superior tomar decisiones en lugar del subordinado, sin embargo en opinión del referido autor esta forma no es en sí parte del Control Jerárquico, pues “ello significaría violar la noción misma de jerarquía arruinando el poder de decisión conferido al subordinado”.¹³⁴

En atención a lo anterior, resulta evidente e innegable que los Jefes Delegacionales ejercen de forma natural un Control Jerárquico amplio, que puede presentarse en varias de las formas que se enunciaron arriba, y que tiende a ejercer una supervisión intrínsecamente obligatoria sobre sus inferiores jerárquicos, que como ya hemos visto en apartados anteriores, incluso son seleccionados por él mismo y en quienes delega atribuciones que deben ser observadas por él. Por lo que no podría exculparse a los mismos por el actuar indebido de sus inferiores jerárquicos, bajo la justificación de la delegación de funciones.

4.4.- Del resultado de los procedimientos de control de los Organismos Fiscalizadores del Distrito Federal

Pues bien, en este punto ya hemos analizado lo que es la fiscalización y los órganos que la ejercen, de la misma forma vimos que en el caso específico del Distrito Federal, las funciones de fiscalización las llevan a cabo la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, la Auditoría Superior de la Federación, por cuanto a los recursos Federales y en menor grado la Contraloría General del Distrito Federal. Asimismo vimos que derivado de la revisión de la cuenta pública y de las auditorías financiero presupuestarias, practicadas por los referidos órganos fiscalizadores, los resultados pueden arrojar irregularidades, inconsistencias y como consecuencia responsabilidades de aquellos servidores públicos que se encargaron de ejercer el gasto público en desapego a las Leyes y a los programas y políticas públicas.

De acuerdo con lo dispuesto por el artículo 4º de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación: “La fiscalización de la Cuenta Pública que realiza la Auditoría Superior de la Federación se lleva a cabo de manera posterior

¹³⁴ Op. Cit. López Alfaro, José Luis p. 22

al término de cada ejercicio fiscal; tiene carácter externo y por lo tanto se efectúa de manera independiente y autónoma de cualquier otra forma de control o fiscalización que realicen las instancias de control competentes”; De la misma forma la fiscalización que de la Cuenta Pública practica la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

Es decir, sustenta que no sólo el Ente Fiscalizador Superior es quien ejerce funciones de Fiscalización y justifica que otros órganos de control lleven a cabo la revisión del ejercicio presupuestal, tan es así que en el Distrito Federal, hay tres órganos que ejercen dicha función y que han quedado precisados en apartados anteriores, Auditoría Superior de la Federación, únicamente en cuanto a las asignaciones de presupuesto federal en partidas específicas; la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, que es el órgano de fiscalización superior local y la Contraloría General del Distrito Federal y por consecuencia y para el tema que nos ocupa los son también respecto de los Órganos Político Administrativos que conforman al Distrito Federal.

Establecido lo anterior, debemos estudiar las posibilidades que abren los resultados:

- a) Que la cuenta pública o la auditoría refleje un adecuado manejo de los recursos, por ser este acto ejercido de acuerdo a los programas presupuestales y a la normatividad aplicable. Lo cual deviene en una hipótesis utópica o en una notoria negligencia de los órganos fiscalizadores en su revisión o aún peor sónica corrupción al que llamaríamos “hacerse de la vista gorda”.
- b) Que la cuenta pública o la auditoría arrojen resultados que indiquen que el ejercicio presupuestal presenta algunas anomalías que precisan ser aclaradas o que pueden corregirse y se implementen algunas observaciones por el ente fiscalizado.
- c) Que de los resultados obtenidos de la cuenta pública o la auditoría, se desprenda la existencia de responsabilidades pecuniarias y/o administrativos por parte del ente fiscalizado.

En el primero de los casos, lo que tendría que suceder, es que el Órgano Fiscalizado, hiciera un reconocimiento al ente fiscalizado por su impecable gestión, e invitarlo a que continuara cumpliendo cabalmente los programas presupuestales y apegada su conducta a la norma, cerrándose con ello el asunto con total y definitivamente concluido, salvo que se ejerciera la facultad de revisar una partida presupuestal específica.

En el segundo supuesto, el órgano fiscalizador realizara un pliego de observaciones al órgano fiscalizado, que consistirá en señalarle las irregularidades o deficiencias que presentan sus estados financieros y de la misma forma le hará

saber que acciones correctivas deberá aplicar o que acciones aclaratorias deberá realizar, con el objeto de que en un tiempo determinado se lleven a cabo a fin de que tengan por atendidas y de esa forma se cierre el asunto, salvo que se ejerciera la facultad de revisar una partida presupuestal específica.

No es óbice mencionar que si el órgano fiscalizado no atiende las observaciones, será sujeto de un procedimiento administrativo disciplinario y en su caso, del procedimiento de responsabilidades resarcitorias.

Y en el tercer supuesto, el órgano fiscalizador dará inicio al procedimiento de responsabilidad resarcitoria y al fincamiento de responsabilidad administrativa ante el Órgano Interno de Control del órgano fiscalizado y en su caso promoverá el procedimiento de responsabilidad penal respectivo.

Al respecto el artículo 13 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación establece que:

“Las observaciones que, en su caso, emita la Auditoría Superior de la Federación derivado de la fiscalización de la Cuenta Pública, podrán derivar en:

- I. Acciones promovidas, incluyendo solicitudes de aclaración, pliegos de observaciones, promociones de intervención de la instancia de control competente, promociones del ejercicio de la facultad de comprobación fiscal, promociones de responsabilidad administrativa sancionatoria, denuncias de hechos y denuncias de juicio político, y
- II. Recomendaciones, incluyendo las referentes al desempeño.”

Por su parte la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, establece en su artículo 42, lo siguiente:

“Artículo 42.- Si de la fiscalización de la Cuenta Pública, aparecieran irregularidades que permitan presumir la existencia de hechos, conductas u omisiones que hayan producido daños y perjuicios en contra de la Hacienda Pública del Distrito Federal, al patrimonio de las entidades paraestatales, o al de los entes públicos sujetos de fiscalización previstos conforme al artículo 2, Fracción VIII de esta Ley, la Contaduría procederá de inmediato a:

- I. Incluir en el dictamen técnico correctivo correspondiente una estimación de los daños y perjuicios causados, debiendo reunir todos los elementos de prueba y promover ante la Procuraduría Fiscal del Distrito Federal, el procedimiento en los términos del Código, y
- II. Solicitar al Órgano de Control correspondiente a fin de que inicie el procedimiento administrativo disciplinario establecido en la Ley Federal de

Responsabilidades de los Servidores Públicos y, en su caso imponga las sanciones correspondientes.”

4.4.1. Del procedimiento de determinación de responsabilidades administrativas de los Titulares de los Órganos Político Administrativos, respecto de los resultados de los procedimientos de control de los Organismos Fiscalizadores del Distrito Federal y sus consecuencias jurídicas

Ahora bien veamos cómo se da inició al procedimiento administrativo disciplinario ante los órganos de control y cómo este podría dirigirse en contra de un Jefe Delegacional:

De acuerdo con lo que hemos venido estudiando, podemos afirmar que de la revisión que los organos fiscalizadores practican respecto de la cuenta pública, ya sea Federal, en aquellos casos en los que haya sido ejercido presupuesto federal por un Órgano Político Administrativo, o Local, así como de los procedimientos de auditoría implementados por la Contraloría General del Distrito Federal en materia de presupuesto; pueden encontrarse inconsistencias e irregularidades en el manejo de los recursos y que dichas anomalías pueden derivar en responsabilidades administrativas de quien esté a cargo del ejercicio de dicho presupuesto.

En el caso que nos ocupa el Jefe Delegacional puede resultar administrativamente responsable por dichas inconsistencias y anomalías de dos maneras, a saber: a) De forma directa, por haber incurrido en alguna omisión a sus obligaciones directas, mismas que han quedado precisadas en las primeras fojas del presente capítulo o una violación a cualquier norma relativa a la Administración Pública, y b) De forma indirecta, la cual deriva de su obligación de supervisión respecto de sus inferiores jerárquicos, de acuerdo al llamado “control jerárquico”.

Ahora veamos conforme a las normas procedimentales aplicables, cómo podrían fincarse responsabilidades administrativas a los Jefes Delegacionales:

A. Ley de Fiscalización y Rención de Cuentas de la Federación

El Titular de la Auditoría Superior de la Federación, una vez rendido el Informe del Resultado¹³⁵ la Cámara de Diputados, enviará a las entidades fiscalizadas (en este caso al Órgano Político Administrativo) y, de ser procedente a otras autoridades competentes (Contraloría General del Distrito Federal), a más tardar a los 10 días hábiles posteriores a la fecha en que sea entregado el Informe

¹³⁵ Artículo 2, fracción XIII. Informe del Resultado: el Informe del Resultado de la Revisión y Fiscalización de la Cuenta Pública

del Resultado, las acciones promovidas y recomendaciones señaladas en el artículo 13 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.¹³⁶

Los pliegos de observaciones y las promociones de responsabilidad administrativa sancionatoria, deberán formularse o emitirse durante los siguientes 160 días hábiles posteriores a la presentación del Informe del Resultado con la finalidad de evitar la prescripción de las acciones legales correspondientes.¹³⁷

En el caso de las promociones de responsabilidades administrativas sancionatorias que se notifiquen a las instancias de control competentes, deberán remitirse acompañando copia certificada del expediente que sustente la promoción respectiva.

Las acciones promovidas a que se refiere el párrafo anterior, no serán formuladas o emitidas, cuando las entidades fiscalizadas aporten elementos que solventen las observaciones respectivas, situación que se hará del conocimiento de las mismas y de la Cámara por escrito.

Las denuncias penales de hechos presuntamente ilícitos y las denuncias de juicio político, deberán presentarse por parte de la Auditoría Superior de la Federación cuando se cuente con los elementos que establezca la Ley.

La Auditoría Superior de la Federación formulará a las entidades fiscalizadas los pliegos de observaciones derivados de la fiscalización de la Cuenta Pública, en los que se determinará en cantidad líquida, la presunta responsabilidad de los infractores, pero en los casos en que la irregularidad no exceda de cien veces el salario mínimo diario general vigente en el Distrito Federal en la fecha en que se cometa la infracción, no se formulará el pliego de observaciones respectivo, sin perjuicio de las acciones que se promuevan ante las instancias de control competentes para el fincamiento de responsabilidades administrativas sancionatorias; de conformidad a lo establecido en el artículo 55 de la Ley que nos ocupa.

¹³⁶ Artículo 13.- Las observaciones que, en su caso, emita la Auditoría Superior de la Federación derivado de la fiscalización de la Cuenta Pública, podrán derivar en: I. Acciones promovidas, incluyendo solicitudes de aclaración, pliegos de observaciones, promociones de intervención de la instancia de control competente, promociones del ejercicio de la facultad de comprobación fiscal, promociones de responsabilidad administrativa sancionatoria, denuncias de hechos y denuncias de juicio político, y II. Recomendaciones, incluyendo las referentes al desempeño.

¹³⁷ Artículo 73.- Las facultades de la Auditoría Superior de la Federación para fincar responsabilidades e imponer las sanciones a que se refiere este Título prescribirán en cinco años. El plazo de prescripción se contará a partir del día siguiente a aquél en que se hubiere incurrido en la responsabilidad o a partir del momento en que hubiese cesado, si fue de carácter continuo. En todos los casos, la prescripción a que alude este precepto se interrumpirá al notificarse el inicio del procedimiento establecido en el artículo 57 de esta Ley.

Artículo 74.- Las responsabilidades de carácter civil, administrativo y penal que resulten por actos u omisiones, prescribirán en la forma y tiempo que fijen las leyes aplicables.

Artículo 75.- Cualquier gestión de cobro que haga la autoridad competente al responsable, interrumpe la prescripción de la sanción impuesta, prescripción que, en su caso, comenzará a computarse a partir de dicha gestión.

Las entidades fiscalizadas, dentro de un plazo improrrogable de 30 días hábiles contados a partir de la fecha de recibo de los pliegos de observaciones, deberán solventar los mismos ante la Auditoría Superior de la Federación.¹³⁸

Cuando los pliegos de observaciones no sean atendidos dentro del plazo señalado, o bien, la documentación y argumentos no sean suficientes a juicio de la Auditoría Superior de la Federación para solventarlos, ésta iniciará el procedimiento para el fincamiento de responsabilidades resarcitorias y solicitará la intervención de las instancias de control competentes para que, en el ámbito de su competencia, investiguen e inicien, en su caso, el procedimiento sancionatorio por los actos u omisiones de los servidores públicos de las entidades fiscalizadas de los cuales pudieran desprenderse responsabilidades administrativas, con excepción de las responsabilidades resarcitorias.

Una vez que las instancias de control competentes, que en el caso específico sería la Contraloría Interna en el Órgano Político Administrativo, o la Contraloría General del Distrito Federal,¹³⁹ cuenten con la información de las auditorías practicadas por la Auditoría Superior de la Federación, deberán comunicar a ésta dentro de los 30 días hábiles siguientes sobre la procedencia de iniciar el procedimiento administrativo de responsabilidades; y en su caso dar inicio al mismo.

B. La Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal

Esta norma procedimental es muy precisa al respecto, contiene todo un aparatado relativo a las responsabilidades administrativas¹⁴⁰ y de forma clara establece que incurren en responsabilidades administrativas los servidores públicos de la Administración Pública del Distrito Federal, que incumplan con las siguientes obligaciones:

- I. Rendir oportunamente la Cuenta Pública;
- II. Proporcionar la información que solicite la Contaduría en los términos establecidos en la Ley;
- III. Llevar a cabo la revisión, integración o comprobación de cuentas conforme a lo establecido por los ordenamientos aplicables;
- IV. Observar las normas aplicables a los procedimientos, métodos y sistemas en materia de contabilidad, auditoría gubernamental y archivo;
- V. Remitir informes y dar contestación en los términos de esta Ley a las observaciones y recomendaciones que haga la Contaduría, derivadas de la revisión de la Cuenta Pública o del resultado de las auditorías practicadas;

¹³⁸ Artículo 56 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.

¹³⁹ Cuando ejerza su facultad de atracción de asuntos relevantes.

¹⁴⁰ Artículo 37

- VI. Remitir los informes de los estados financieros de la Hacienda Pública del Distrito Federal en los términos establecidos en esta Ley;
- VII. Caucionar el manejo de los recursos públicos en los términos establecidos por esta Ley;
- VIII. Aportar todos los elementos de prueba, evidencias o indicios en el procedimiento de revisión respectivo, que acrediten la responsabilidad de los servidores públicos respecto de las irregularidades o ilícitos cometidos, y
- IX. En general en caso de incumplir en cualquiera de las obligaciones que impone el Código ¹⁴¹ y cuyas sanciones están establecidas en dicho ordenamiento.

Conforme a lo anterior, la Contaduría Mayor de Hacienda, puede solicitar a la autoridad competente, la suspensión temporal o la revocación definitiva del nombramiento o mandato del servidor público que corresponda, que como ya vimos, en el caso de los Jefes Delegacionales puede ser la Asamblea Legislativa del Distrito Federal¹⁴² e incluso, podrá solicitar la intervención de la Tesorería, en los casos debidamente acreditados de omisión reiterada en el cumplimiento de las obligaciones de Rendir oportunamente la Cuenta Pública; Remitir informes y dar contestación a las observaciones y recomendaciones que haga la Contaduría, derivadas de la revisión de la Cuenta Pública o del resultado de las auditorías practicadas; o remitir los informes de los estados financieros de la Hacienda Pública del Distrito Federal.

Asimismo la norma señala que cuando en el cumplimiento de sus atribuciones la Contaduría detecte irregularidades por actos u omisiones de servidores públicos, determinará la falta, e integrará y remitirá el o los dictámenes técnicos correctivos, expedientes técnicos y pliegos de observaciones no solventadas correspondientes, a efecto de que ¹⁴³:

- I. Tratándose de faltas administrativas previstas por la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, a la Contraloría General del Distrito Federal y a los órganos internos de control de los Órganos Autónomos en el caso específico que nos ocupa, de las Delegaciones, para que en el ámbito de su competencia, apliquen la sanción que corresponda; y
- II. Tratándose de faltas que causen daños o perjuicios a la Hacienda Pública del Distrito Federal, promoverá ante la Procuraduría Fiscal del Distrito Federal, para que esta inicie el procedimiento correspondiente, de acuerdo a lo establecido en el Código.

No es obvio mencionar que la autoridad que aplique las sanciones requeridas o efectúe la gestión de cobro tiene la obligación de informar a la

¹⁴¹ Código Financiero del Distrito Federal

¹⁴² Artículo 108 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal

¹⁴³ Artículo 39.

Contaduría de su cumplimiento y que las responsabilidades administrativas en que se incurra en los términos de esta Ley, son independientes de las que puedan configurarse del orden civil o penal, en cuyo caso se estará a lo previsto por las normas que resulten aplicables.

Ahora bien, ya hemos analizado el procedimiento que requieren seguir los órganos de fiscalización del Distrito Federal para solicitar a la Contraloría General y a sus órganos internos de control que apliquen el procedimiento administrativo disciplinario; a continuación lo que debe suceder es que dichos órganos de control inicien con sus actividades de investigación para establecer si derivado de las observaciones practicadas por los promoventes en efecto un Jefe Delegacional es administrativamente responsable, para lo cual deberá atenerse a lo contemplado por:

- La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos que como ya vimos es la aplicable a los servidores públicos del Distrito Federal,
- El Código Federal de Procedimientos penales, que es su norma supletoria en cuanto al procedimiento aplicable y
- El Código Penal Federal en lo aplicable.¹⁴⁴

No explicaremos el desarrollo del Procedimiento Administrativo Disciplinario, pues ya lo hicimos en el capítulo tercero del presente trabajo, solo añadiremos que debe aplicarse el mismo de forma indistinta aún tratándose de un Jefe Delegacional, a partir de la solicitud que haga el órgano fiscalizador respectivo, conforme a lo establecido en los artículos 46 a 78 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas y por cuanto hace a la investigación y a las pruebas al Código Federal de Procedimientos Penales.

Derivados de los procedimientos de fiscalización implementados por cualquiera de los órganos competentes, los Jefes Delegacionales podrán ser administrativamente responsables, y ser acreedores a las sanciones respectivas cuando:

1. No entreguen la información relativa a sus estados financieros y ejecución presupuestal en los tiempos marcados por las normas que lo regulen, dependiendo su origen, si se trata de presupuesto Local o Federal.
2. Cuando de la revisión de la cuenta pública se desprenda la comisión de una irregularidad de tipo administrativo, el órgano fiscalizador promoverá ante el órgano de control respectivo el inicio del procedimiento de responsabilidades administrativas.

¹⁴⁴ **ARTÍCULO 45.-** En todas las cuestiones relativas al procedimiento no previstas en esta Ley, así como en la apreciación de las pruebas, se observarán las disposiciones del Código Federal de Procedimientos Penales. Asimismo, se atenderán, en lo conducente, las del Código Penal.

3. Será la Contraloría General del Distrito Federal quien de curso al procedimiento administrativo disciplinario descrito en el capítulo tercero del presente trabajo, o en su defecto el Órgano de Control Interno en el Órgano Político Administrativo respectivo.
4. El procedimiento administrativo disciplinario que se le aplique tendrá su fundamento en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

En caso de resultar administrativamente responsable, el Jefe Delegacional al igual que cualquier otro servidor público, existen consecuencias jurídicas, que se traducen en hacerse a creedor a algunas de las sanciones siguientes¹⁴⁵:

- Apercibimiento privado o público
- Amonestación privada o pública
- Suspensión
- Destitución del puesto
- Sanción económica
- Inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público. Que tendrá una duración de uno hasta diez años.

El apercibimiento público o privado, consiste fundamentalmente en hacerle un llamado de atención al servidor público de forma oral, sin menoscabo de recabarse la respectiva constancia de su ejecución; la amonestación de la misma forma consiste en un llamado de atención al infractor pero por escrito y de forma oral, ambas sanciones serán aplicables por el superior jerárquico.

La suspensión del empleo, cargo o comisión durante el período al que se refiere la fracción y la destitución de los servidores públicos de confianza, se aplicarán por el superior jerárquico; ambas significan la separación del cargo pero la primera tiene el carácter de temporal, la segunda es definitiva.

Por su parte la inhabilitación para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público, consiste no solo en separar al servidor público de su cargo sino prohibirle desempeñar no solo ese cargo sino cualquier otro que pudiera pretender desempeñar en la administración pública.

Finalmente las sanciones económicas serán aplicadas cuando del actuar u omisión de los servidores públicos implique un daño al erario público, monto que deberá ser acreditado por la Secretaría de Finanzas del Distrito Federal.

¹⁴⁵ Artículo 53, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Para que un Jefe Delegacional, o cualquier servidor público que hubiere sido inhabilitado en los términos de Ley por un plazo mayor de diez años, pueda 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 aviso a la Contraloría General del Distrito Federal, en forma razonada y justificada, de tal circunstancia, pues estaría en duda su desempeño.¹⁴⁶

Finalmente, es prudente mencionar que las responsabilidades administrativas a que se haga acreedor el Titular de un Órgano Político Administrativo con motivo de un acto de fiscalización, no lo exime de cualquier otra responsabilidad que pudiera derivarse del mismo acto.

¹⁴⁶El último párrafo del artículo 53 la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos señala que la contravención a esa disposición “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.”

CONCLUSIONES

- La creación jurídica del Distrito Federal, fue un proceso que se conformó a lo largo de varios periodos constitucionales, que van desde la forma de organización del territorio que era denominado Nueva España, bajo el yugo de la monarquía Española; el periodo del México independiente, hasta conformarse como una entidad que funciona como sede del Gobierno Federal, pero que tiene su propia y peculiar forma de gobierno que lo distingue del resto de las entidades federativas.
- El Distrito Federal, de conformidad con el artículo 44
- ¹⁴⁷ Constitucional, es la sede de los poderes de la Unión y la capital de nuestro país. Su Administración Pública se divide en centralizada, descentraliza y desconcentrada. Los Órganos Político Administrativos, son el órgano de gobierno de las demarcaciones territoriales que conforman el Distrito Federal, y son los encargados de ejercer la Administración Pública en el espacio de territorio en el que se encuentre su competencia¹⁴⁸.
- Las dieciséis Delegaciones que conforman el territorio del Distrito Federal, cuentan con un Órgano Político Administrativo, que está a cargo de un Funcionario Público denominado Jefe Delegacional, el cual a su vez tiene bajo su mando una estructura orgánica conformada por diversos servidores públicos que se encargarán de administrar los recursos que les sean asignados para ejercer conforme a la normatividad aplicable, el gobierno del territorio que les ha sido encomendado y por lo tanto será el órgano encargado de proporcionar los servicios públicos al segmento de población que le ha sido designado por territorio.
- Los Organismos Fiscalizadores son aquellos que tienen por objeto implementar instrumentos de control, a los otros órganos que conforman al Estado, con el objeto de verificar que los recursos públicos sean utilizados conforme a los ordenamientos legales, planes y presupuestos, y en su caso enmendar los actos y/o sancionar a los servidores públicos que actúen en contrario. Su existencia genera en el servidor público la sensación de vigilancia constante y pretende generar en el mismo la necesidad de apegar su actuación a la norma.
- Los Órganos Fiscalizadores del Distrito Federal son: La Auditoría Superior de la Federación, la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal y la Contraloría General del Distrito Federal. Tanto la Auditoría Superior como la Contaduría Mayor de Hacienda, ejercen un control externo, pues ambas pertenecen a un poder de naturaleza legislativa, mientras que la

¹⁴⁷ Artículo 44. La Ciudad de México es el Distrito Federal, sede de los Poderes de la Unión y Capital de los Estados Unidos Mexicanos. Se compondrá del territorio que actualmente tiene y en el caso de que los poderes Federales se trasladen a otro lugar, se erigirá en el Estado del Valle de México con los límites y extensión que le asigne el Congreso General.

¹⁴⁸ Artículo 122, Base Tercera, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Contraloría General, es un control interno pues pertenece a la Propia Administración Pública, y tiene una naturaleza administrativa.

- La Auditoría Superior de la Federación, es un órgano perteneciente a la Cámara de Diputados, se encuentra a cargo del Auditor Superior de la Federación. Su función primordial es fiscalizar en forma posterior los ingresos y egresos (cuenta pública); el manejo, la custodia y la aplicación de fondos y recursos de los Poderes de la Unión y de los entes públicos federales, así como realizar auditorías sobre el desempeño en el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas federales.

Debe fiscalizar directamente los recursos federales que administren o ejerzan los estados, los municipios, el Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales, con excepción de las participaciones federales; asimismo, fiscalizará los recursos federales que se destinen y se ejerzan por cualquier entidad, persona física o moral, pública o privada, y los transferidos a fideicomisos, mandatos, fondos o cualquier otra figura jurídica, de conformidad con los procedimientos establecidos en las leyes y sin perjuicio de la competencia de otras autoridades y de los derechos de los usuarios del sistema financiero.

Asimismo, le corresponde determinar los daños y perjuicios que afecten a la Hacienda Pública Federal o al patrimonio de los entes públicos federales y fincar directamente a los responsables las indemnizaciones y sanciones pecuniarias correspondientes, así como promover ante las autoridades competentes el fincamiento de otras responsabilidades; promover las acciones de responsabilidad a que se refiere el Título Cuarto de la Constitución, y presentar las denuncias y querellas penales, en cuyos procedimientos tendrá la intervención que señale la ley.

Si del examen que realice la aparecieran discrepancias entre las cantidades gastadas y las partidas respectivas del presupuesto o no existiera exactitud o justificación en los gastos hechos, se determinarían las responsabilidades de acuerdo a la Ley.

- La Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, como su propio nombre lo indica es un órgano perteneciente al poder legislativo del Distrito Federal y depende de la Comisión de Vigilancia de la Asamblea, y está a cargo de la fiscalización y evaluación del ingreso y gasto públicos del Gobierno del Distrito Federal, está a Cargo del Contador Mayor.

Tiene como obligación revisar la Cuenta Pública del Distrito Federal, con el objeto conocer los resultados de la gestión financiera, así como comprobar si se ha ajustado a los criterios establecidos en el Presupuesto de Egresos de la

Federación y el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas aprobados.

- La Contraloría General del Distrito Federal, es un órgano centralizado, que depende directamente del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, de conformidad con el artículo 15 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, está a cargo de un Contralor General y esta auxiliado de directores generales, directores de área, subdirectores y jefes de unidad departamental, así como por contralores internos y le corresponde el despacho de las materias relativas al control y evaluación de la gestión pública de las dependencias, órganos desconcentrados y entidades paraestatales del Distrito Federal.

Dentro de sus obligaciones se encuentran las de de Fiscalizar e inspeccionar los ingresos de la Administración Pública del Distrito Federal y su congruencia con el Código Financiero del Distrito Federal, procediendo en su caso, al fincamiento de la responsabilidad administrativa y la de verificar el cumplimiento, por parte de las dependencias, órganos desconcentrados y entidades paraestatales, de las obligaciones derivadas de las disposiciones en materia de planeación, programación, presupuestación, ingresos, financiamiento, inversión, deuda, patrimonio, fondos y valores de la propiedad o al cuidado del Gobierno del Distrito Federal, procediendo en su caso, al fincamiento de responsabilidades administrativas.

- La Contraloría General cuenta con Contralorías Internas, que son órganos de control que dependen de la misma, y que se encuentran físicamente al interior de cada dependencia, incluyendo la Secretaría de Seguridad Pública y la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, Órganos Político-Administrativos y Órganos Desconcentrados y estarán a cargo de un contralor interno, el cual estará auxiliado por unidades administrativas.

Dentro de sus facultades se encuentran las de conocer, investigar, desahogar y resolver procedimientos administrativos disciplinarios sobre actos u omisiones de servidores públicos adscritos a las Dependencias, Unidades Administrativas, Órganos Político-Administrativos, Órganos Desconcentrados y Entidades de la Administración Pública que correspondan, que pudieran afectar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben observar en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, de los cuales tengan conocimiento por cualquier medio, para determinar en su caso las sanciones que correspondan en los términos de la Ley de la materia.

- La responsabilidad en el ámbito del servicio público, es aquella consecuencia desempeño de su cargo, comisión o empleo, fuera de la normatividad aplicable; y, la sanción se traduce en un castigo para el servidor público que incurre en una responsabilidad.

Así la responsabilidad administrativa tendrá que ver con todo aquel acto u omisión que realice un servidor público cuya consciencia violente la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben observar en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, lo que dará lugar a las sanciones correspondientes.

- El Procedimiento Administrativo Disciplinario, es la serie de actos procedimentales realizados por un Órgano de Control de la Administración Pública, encaminados a la determinación de la existencia o no de una responsabilidad de índole administrativo atribuible a un servidor público, por las conductas cometidas por el mismo, con motivo del ejercicio del encargo que se le haya encomendado.
- Este es observado por los órganos de control interno que conocen de las responsabilidades administrativas de los servidores públicos, tal es el caso de la Contraloría General del Distrito Federal y de sus contralorías internas.
- El Jefe Delegacional o titular de los Órganos Político Administrativos tiene entre sus atribuciones y obligaciones las siguientes:
 - a. Ejercer con autonomía de gestión, sus presupuestos, y decidir las transferencias presupuestarias que no afecten programas prioritarios.
 - b. La realización de obras; la concesión de servicios públicos; el otorgamiento y revocación de licencias, permisos y autorizaciones.
 - c. Proponer los proyectos de presupuesto de la Delegación.
 - d. Formular los Programas que servirán de base para la elaboración de su anteproyecto de presupuesto.
 - e. Delegar funciones en los titulares de las unidades administrativas que decida establecer para el debido ejercicio del Órgano Político Administrativo.
 - f. Formular y ejecutar legalmente, en su caso, los planes, programas y presupuestos correspondientes a su competencia, y cumplir las leyes y otras normas que determine.
 - g. Supervisar que los servidores públicos sujetos a su dirección, cumplan con las disposiciones del artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los servidores públicos¹⁴⁹; y denunciar por escrito, ante el superior jerárquico o la contraloría interna, los actos u omisiones que en ejercicio de sus funciones llegare a advertir respecto de cualquier servidor público que pueda ser causa de responsabilidad administrativa en los términos de esta ley, y de las normas que al efecto se expidan.
 - h. Abstenerse de cualquier acto u omisión que implique incumplimiento de cualquier disposición jurídica relacionada con el servicio público.

¹⁴⁹ Ofrece un catalogo de XXIV fracciones.

- De todo el despliegue de facultades y obligaciones que se relacionan con la aplicación presupuestaria por parte de los Jefes Delegacionales, se observa que la falta de cumplimiento da lugar a las responsabilidades correspondientes; es ahí donde surge el planteamiento del problema, pues las responsabilidades administrativas son perseguibles por el resultado de la aplicación de mecanismos de control y fiscalización del ejercicio presupuestal; ello en virtud de que sí un servidor público es directamente responsable del ejercicio presupuestal, un manejo indebido de los recursos públicos tiene consecuencias, a las que podemos denominar disciplina y que a su vez deriva en sanciones.
- Finalmente se concluye que la Administración Pública del Distrito Federal, es controlada y fiscalizada; que la fiscalización de la Cuenta Pública, se da de forma posterior o post est o a posteriori, es decir una vez que se ha ejercido el presupuesto y no antes; que la Responsabilidad Administrativa deriva de un control Administrativo y la Fiscalización de la Cuenta Pública deriva de un control Legislativo y que de los mecanismos de Fiscalización pueden surgir las responsabilidades administrativas.

Asimismo que los Órganos de Fiscalización tienen facultades para aplicar sanciones pecuniarias a los órganos fiscalizados, pero las mismas son independientes de los procedimientos disciplinarios que surjan de las responsabilidades administrativas de los servidores públicos.

Que los estados financieros que reflejan el ejercicio del presupuesto asignado a las Delegaciones u Órganos Político Administrativos del Distrito Federal, forman parte de la Cuenta Pública del Distrito Federal, por lo que no por ello los Jefes Delegacionales están exentos de sanciones pecuniarias y responsabilidad administrativa derivadas de su revisión.

Las consecuencias jurídicas de la aplicación de sanciones a los Jefes Delegaciones pueden determinar la continuación o no de los mismos en el ejercicio de sus cargos y aún más de cualquier cargo dentro de la administración pública por un tiempo de hasta diez años, en el caso de ser inhabilitado por el tiempo máximo contemplado en la norma.

BIBLIOGRAFIA CONSULTADA

1. LIBROS

Acosta Romero, Miguel, Teoría General del Derecho Administrativo, Porrúa, Novena edición, México 1990.

Anaya Cadena, Vicente, El Gobierno y la gestión municipal en México, Primera parte, Gaceta Mexicana de Administración Pública y Estatal Municipal número 64, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2002.

Bielsa, Rafael, Derecho Administrativo, Tomo III, Roque de Palma, Quinta Edición, Buenos Aires, 1955.

Burgoa Orihuela, Ignacio, Diccionario de Derecho Constitucional, Garantías y Amparo, Editorial Porrúa, Quinta Edición, México, 1998.

Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto. Elementos de Derecho Administrativo I., Dr. Noriega Editorial, Segunda Edición, México, 2000.

Duguit, León. Tratado de Derecho Constitucional, Tomo II, París, Francia 192.

Fernández Ruíz, Jorge, Derecho Administrativo del Distrito Federal, Editorial Porrúa, Primera Edición. México 2009.

Fraga, Gabino, Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, México, 1979.

Germán Cisneros Farías, Jorge Fernández Ruiz, Miguel Alejandro López Olvera, Coordinadores, Control de la Administración Pública, Segundo Congreso Iberoamericano de Derecho Administrativo. Universidad Nacional Autónoma de México, 2007, 1ra. Edición. P. 280.

Lara Chagoyán, Roberto, Problemas contemporáneos de la filosofía del derecho, "Seis Problemas relacionados con el concepto de Sanción", Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Primera Edición, México, 2005.

Márquez Gómez, Daniel. Función Jurídica de Control de la Administración Pública, UNAM, México 2005.

Martínez Morales, Rafael I., Derecho Burocrático, Editorial Oxford University Press, Primera Edición, México, 1997.

Marienhoff, Miguel, Tratado de Derecho Administrativo, tomo II, Abeledo-Perrot, 4a. ed., Buenos Aires, 1993.

Miranda Pacheco, Sergio, Los Gobiernos de la Revolución y la Problemática Municipal en el Distrito Federal 1912 -1917, Instituto de Investigaciones Históricas UNAM, Revista Estudios de Historia Moderna y Contemporánea de México, Volumen 28, Revista semanal, 2004.

Nava Vázquez, Telésforo, La Construcción de la Forma de Gobierno en la Ciudad de México, Los Albores, Argumentos Estudio Críticos de la Sociedad, Editorial Nueva Época, Año 20, Numero 53, UAM, México, 2007.

Rivero Ysern, Enrique, El derecho administrativo y las relaciones entre particulares, Instituto García Oviedo, Sevilla España, 1969.

Sánchez Gómez, Narciso, Primer Curso de Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, Segunda Edición, México, 2000.

Sánchez Luna, Gabriela, El crecimiento Urbano del Distrito Federal (Ciudad de México) y su legislación urbanística, Revista Boletín Mexicano de Derecho Comparado, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. Número 85, enero-abril 1996, año XXIX.

Serra Rojas, Andrés, Derecho Administrativo, Porrúa, decimo segunda edición, México, 2004.

Solares Mendiola, Manuel, La Auditoría Superior de la Federación, antecedentes y perspectiva jurídica, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2004.

Vázquez Alfaro, José Luis, El control de la Administración Pública en México, Primera Edición, México, 1996, Universidad Nacional Autónoma de México.

2. DICCIONARIOS

Enciclopedia Jurídica Omeba, Tomo XXIII, PRES-RAZO, editorial Sriskill s.a., Buenos Aires Argentina, 1990.

Diccionario de Administración y Finanzas, Editorial Oceano/Centru, Barcelona 2004.

Economía Planeta. Diccionario Enciclopédico, Editorial planeta, Barcelona, 1980.

3. LEGISLACION

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
Estatuto de Gobierno del Distrito Federal
Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal
Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal
Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal
Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos
Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos
Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación
Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal
La Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal
Ley Orgánica del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal
Código Federal de Procedimientos Penales

4. INTERNET

<http://www.definicion.org/cuenta-de-la-hacienda-publica-federal>

Constitución de la Monarquía Española,
<http://www.valvanera.com/constitucion1812.htm>

Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824,
<http://www.bibliojuridica.org/libros/4/1671/35.pdf>

Siete Leyes Constitucionales 1836. Tlahui, Colección Memoria de la Libertad, <http://www.tlahui.com/libros/cmx836.htm>

http://www.df.gob.mx/wb/gdf/historia_de_la_ciudad_de_mexico, Citando el texto intitulado La Ciudad más Grande del Mundo, México, 1988.

http://www.constituciondf.org.mx/hist_df.htm. Constitución del Distrito Federal. Historia.

Constitución Política de la República Mexicana de 1857,
<http://info.juridicas.unam.mx/infjur/leg/conshist/pdf/1857.pdf>

http://www.df.gob.mx/wb/gdf/historia_de_la_ciudad_de_mexico. Citando el texto de Dublín y Lozano, tomo XXXV

Diario Oficial de la Federación del 05 de febrero de 1917, http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum/CPEUM_orig_05feb1917.pdf

Diario Oficial de la Federación del 20 de agosto de 1928,
http://dof.terra.com.mx/portero/presenta_documento.asp?tit=Indice&fx=1&fy=3397&numdoc=1&fch=0008/20/1928&pd=ARCHIVO/DOC/SUM/20081928.DOC&sec=6

http://www.df.gob.mx/wb/gdf/historia_de_la_ciudad_de_mexico/_rid/229?page=9

<http://www.ordenjuridico.gob.mx/Estatal/DISTRITO%20FEDERAL/Estatutos/DFEST00.pdf>

http://www.cronica.com.mx/especial.php?id_notas=433615&id_tema=1250

<http://www.offixfiscal.com.mx/colaboraciones/revocacion.htm>

<http://www.cmhaldf.gob.mx/>

http://www.finanzas.df.gob.mx/egresos/cp2008/resultados_generales.html