



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES
"ARAGON"

LA CONTRALORIA INTERNA DE LA SECRETARIA
GENERAL DE PROTECCION Y VIALIDAD Y SU
FACULTAD COMO ORGANO SANCIONADOR.

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A I
TORRES SANCHEZ MARIO

San Juan de Aragón, México

1993

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

INDICE GENERAL

DEDICATORIAS	Pág. III
AGRADECIMIENTOS	IV
INTRODUCCION	VII

CAPITULO I

ATRIBUCIONES DE LA SECRETARIA GENERAL DE PROTECCION Y VIALIDAD	2
1. ESTRUCTURA INTERNA	8
2. DIRECCIONES GENERALES	10
3. SECTORES	29
4. AGRUPAMIENTOS	31

CAPITULO II

NATURALEZA JURIDICA DE LA CONTRALORIA INTERNA	35
1. SU REGLAMENTACION EN EL DERECHO MEXICANO	37
2. REGIMEN JURIDICO DE LAS CONTRALORIAS INTERNAS COMO ORGANOS DE VIGILANCIA, CONTROL Y SANCIONADORES	41
3. SUS ATRIBUCIONES EMANADAS DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS	44
4. CLASES DE SANCIONES ADMINISTRATIVAS CONTEMPLADAS EN LA LEY	46
5. COMPETENCIA PARA APLICAR SANCIONES ADMINISTRATI- VAS	53
6. LA PRESCRIPCION EN LA APLICACION DE SANCIONES.	59

CAPITULO III

FUNCIONALIDAD DE LA CONTRALORIA INTERNA COMO ORGANO SANCIONADOR	66
1. CAUSAS DE RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA	67
2. LA CONTRALORIA INTERNA ANTE LA CONTRALORIA GENERAL DEL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL	71
3. PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO PARA LA APLICACION DE SANCIONES SEGUIDO EN LA CONTRALORIA INTERNA	83
4. AUTORIDADES APLICADORAS DE SANCIONES ADMINISTRATIVAS	91
5. AUTORIDADES EJECUTORAS DE SANCIONES ADMINISTRATIVAS	93
6. APLICATORIEDAD REAL DE LA CONTRALORIA INTERNA COMO ORGANO SANCIONADOR	95

CAPITULO IV

MEDIOS DE IMPUGNACION A LA SANCION IMPUESTA	101
1. LA REVOCACION	105
2. LA REVISION	109
3. AMPARO	111
CONCLUSIONES	118
BIBLIOGRAFIA	122

INTRODUCCION

Las diferentes situaciones que pretendo exponer en este estudio van encaminadas a dar a conocer la funcionalidad real de la Contraloría Interna de la Secretaría General de Protección y Vialidad, en materia de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en consideración a que sus facultades se encuentran limitadas por la Contraloría General del Departamento del Distrito Federal.

Hablando práctica y jurídicamente, no concibo que a dicho órgano de control se le llame Contraloría Interna, siendo que la misma tiene limitadas sus facultades por la Contraloría General, así aquélla viene a ser un órgano de control dependiente de ésta; luego entonces, al tener limitada su actuación legal y por las funciones reales que realiza, advierto que sería más propio considerarla como una Subcontraloría Interna de la Contraloría General del Departamento del Distrito Federal, en obvio de que tiene limitadas sus facultades para resolver acerca de las responsabilidades de los servidores públicos, o sea no tiene facultad sancionadora.

Es así como en la presente exposición, quiero proporcionar un marco jurídico de referencia, para hacer notar que la citada Contraloría Interna no puede ser considerada como un órgano san-

cionador, porque la misma, al depender de la Contraloría General, limita su actuación jurídica a las facultades que ésta le especifica, en la inteligencia de que la primera únicamente atiende las quejas y denuncias y realiza investigaciones tendientes a determinar presuntas responsabilidades de los servidores públicos, para posteriormente turnar los expedientes debidamente integrados a la Contraloría General, la cual se encarga, por sí o a través de su Dirección de Responsabilidades y Sanciones, de resolver lo conducente y, en su caso, de aplicar la sanción administrativa al servidor público responsable, de acuerdo a sus facultades sancionadoras que tiene delegadas.

Por otra parte, nuestra legislación habla de las Contralorías Internas de las Dependencias del gobierno, regulando sus atribuciones o facultades, pero no así de las contralorías internas dependientes de aquéllas, como lo es la Contraloría Interna de la Secretaría General de Protección y Vialidad. Tampoco menciona alguna definición de lo que es una Contraloría Interna, de ahí que en el presente estudio, propongo una definición de éstos órganos de control y explico algunas situaciones por las que, pienso, se hace necesario delegar en la Contraloría Interna en cuestión, atribuciones en materia de responsabilidades de los servidores públicos, es decir, que se le otorgue cierta autonomía, al grado de poder ser considerada como un verdadero órgano sancionador.

Finalmente, sería muy satisfactorio para mí que el tratamiento de los temas de este estudio, que de anticipo admito no ha sido todo lo técnico y jurídico como fue mi deseo, lleguen a constituir un punto de partida de futuras investigaciones especializadas en materia de responsabilidades de los servidores públicos.

CAPITULO I

ATRIBUCIONES DE LA SECRETARIA GENERAL DE PROTECCION Y VIALIDAD

- 1. ESTRUCTURA INTERNA.**
- 2. DIRECCIONES GENERALES.**
- 3. SECTORES.**
- 4. AGRUPAMIENTOS.**

CAPITULO I

ATRIBUCIONES DE LA SECRETARIA GENERAL DE PROTECCION Y VIALIDAD

La Institución en referencia nace de la necesidad de dar soluciones a la problemática de seguridad pública que requiere la ciudadanía mexicana en los momentos actuales y en su desarrollo futuro, respecto a los servicios de protección y vialidad. Pero antes de continuar conviene hacer una breve exposición de los antecedentes de la Secretaría General de Protección y Vialidad.

Al modificarse la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, el 31 de diciembre de 1941, formalmente quedan reglamentadas las atribuciones de la Dirección de Tránsito y de la Jefatura de Policía, que a esa fecha operaban como direcciones independientes. Posteriormente, y con el fin de adicionar funciones de transporte de la Dirección de Tránsito del Distrito Federal, se emite el 2 de enero de 1948, un decreto por el cual se reforma la Ley Orgánica del Gobierno del Distrito Federal, transformando la Dirección de Tránsito en Dirección de Tránsito y Transporte.

Varios factores -el crecimiento de la población, la cada vez más creciente industrialización y urbanización de la ciudad, la circulación vehicular y la irregularidad de los asentamientos humanos- motivaron a la integración de las funciones de la Jefatura

de la Policía con las de la Dirección General de Tránsito, y esto se efectuó a través de la publicación de la Ley Orgánica del Gobierno del Distrito Federal, en el Diario Oficial el 29 de diciembre de 1970.

En ese entonces se palpaba el desequilibrio en el cual había operado la Policía Capitalina, en virtud de las diversas y cambiantes condiciones sociales que nuestra Nación tuvo necesidad de afrontar en materia de servicios de seguridad y vialidad, por ello fue una necesidad prioritaria instaurar la infraestructura técnico-administrativa de una Institución Policiaca, por lo mismo podría dar respuesta a las necesidades de una ciudad en constante crecimiento. Atento a esto se dió inicio a la reestructuración de la Policía Preventiva del Distrito Federal, en la cual se fincaron las Unidades Orgánicas Básicas y se asignaron las funciones que cada una de ellas debería cumplir de acuerdo a las atribuciones conferidas por el Departamento del Distrito Federal, con el propósito directo de dar solidez al soporte para permitirle conseguir la modernización, moralización, profesionalización y funcionalidad de la Policía. Dicha reestructuración comprendió dos fases.

En la primera fase se prosiguió con la reorganización de la Policía Capitalina, culminando con el decreto presidencial del 17 de enero de 1984, por el cual la Dirección General de Policía

y Tránsito se eleva a nivel de Secretaría General de Protección y Vialidad, quedando integrada por: "La Dirección General de Operaciones, Dirección General de Servicios al Público, Dirección General de Servicios de Apoyo, la Dirección General de Desarrollo Institucional, Dirección de Asuntos Jurídicos y Justicia Policiaca, Dirección de Comunicación Social, Academia de Policía y Contraloría Interna; en ese mismo año se incorporó a la Dependencia la Unidad de Protección Civil del Distrito Federal." (1)

Como producto de la permanente verificación a la funcionalidad de la Estructura Orgánica de la Secretaría, se da la segunda fase de reorganización, complementándose el proceso de reestructuración dispuesto por el Departamento del Distrito Federal el 26 de agosto de 1985. La Estructura Orgánica de la Secretaría General de Protección y Vialidad se ajusta y modifica, dando cumplimiento a los lineamientos marcados en materia de restricciones presupuestales y atendiendo a la necesidad de fortalecer la infraestructura técnica administrativa de la Institución, quedando integrada de la siguiente forma: "La Dirección General de Servicios al Público, se transfirió a la Coordinación General del Transporte del Departamento del Distrito Federal; en la Direc---

(1) MANUAL ADMINISTRATIVO. Secretaría General de Protección y Vialidad, D. D. F., México, 1990, p. 4.

ción General de Operaciones se crearon dos Direcciones de Área, más la de la Policía Metropolitana y la de la Policía Sectorial; por lo que respecta a la Dirección General de Servicios de Apoyo, se fusionó con la Dirección General de Desarrollo Institucional, absorbiendo la primera, las funciones de ambas. Por instrucciones del Jefe del Departamento del Distrito Federal, en 1987 - la Unidad de Protección Civil del Distrito Federal se incorporó a la Coordinación General de Gobierno de dicha entidad." (2)

Posteriormente, siguiendo con ese proceso de reestructuración, se realizó la readscripción de 2 Direcciones Generales, la de Reclusorios y Centros de Readaptación Social (a la fecha de este estudio ya no está adscrita a la Institución) y la de Auto-transporte Urbano, en observancia a los acuerdos publicados en el Diario Oficial de la Federación de fechas 12 de diciembre de 1988 y 2 de marzo de 1989, respectivamente.

En el organigrama y descripción de áreas de la estructura básica del Departamento del Distrito Federal, se establecen las funciones de la Secretaría General de Protección y Vialidad, mismas que por su importancia transcribimos literalmente.

"-Aprobar los programas de trabajo y el anteproyecto de presupuesto anual de la Secretaría General y proponerlos para su a-

(2) Manual Administrativo. Op. cit., p. 4.

ceptación, a la Jefatura del Departamento del Distrito Federal.

"-Implementar las Políticas determinadas por el Departamento del Distrito Federal, en lo referente a Seguridad Pública, - Vialidad y demás ordenamientos relativos a la materia.

"-Coordinar y controlar el desarrollo armónico de los programas de trabajo, que sean responsabilidad de la Secretaría General de Protección y Vialidad. .

"-Proponer y coordinar los programas emergentes y los dispositivos de control necesarios en los casos de siniestros y auxilio a damnificados.

"-Fomentar el desarrollo de Programas que prevengan y eviten la comisión de delitos y la violación de normas, leyes y reglamentos relativos a la Seguridad Pública.

"-Definir y establecer mecanismos de coordinación entre -- las instituciones públicas y privadas que realicen funciones similares a las de ésta Secretaría General de Protección y Vialidad.

"-Vigilar el buen funcionamiento de la Policía Bancaria e Industrial y del Cuerpo de Policía Auxiliar. Y en su caso, establecer y dictar las medidas correctivas necesarias.

"-Informar a la Jefatura del Departamento del Distrito Federal sobre el cumplimiento de los objetivos, programas y funciones institucionales.

"-Realizar las demás funciones que le sean encomendadas, a fines a las enunciadas anteriormente."

Consideramos que es necesario hacer mención a la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, en donde se señalan -- las bases de organización y las funciones de las diferentes Dependencias que componen al Departamento del Distrito Federal. En el Reglamento Interior se dispone que el Departamento contará para el estudio, planeación y despacho de los asuntos que le competen, con áreas, unidades administrativas y órganos desconcentrados (art. 2o.). Alude primeramente a 6 Secretarías Generales, entre las cuales se encuentra la Secretaría General de Protección y Vialidad, señalando en forma genética las atribuciones de las mismas (art. 6o.).

De la referida Ley Orgánica, el titular de la Secretaría General de Protección y Vialidad, se auxilia para el ejercicio de sus atribuciones de un Secretario Particular, una Coordinación -- de Asesores y Direcciones Generales, subdivididas en diferentes Direcciones, que conforman sus funciones administrativas y operativas, como podrá apreciarse del estudio del inciso que a continuación expongo.

1. ESTRUCTURA INTERNA

La estructura orgánica actual de la Institución en comento es resultado del proceso de reestructuración dinámico, al que ya nos hemos referido, que tiene como principal objetivo el de garantizar el cabal cumplimiento de las atribuciones encomendadas institucionalmente a la Dependencia, incrementando permanentemente la eficiencia en su funcionalidad administrativa como operativa, para otorgar a la ciudadanía los niveles de seguridad pública que demanda.

Dentro de la Institución, podemos destacar que los principales colaboradores del Secretario General son primeramente el Secretario Particular, quien organiza la agenda diaria de las actividades del Titular de la Institución, representándolo, así como firmar determinados documentos en ausencia de éste, en igual forma podrá elaborar algunos documentos y celebrar acuerdos, canalizando la correspondencia de acuerdo con las instrucciones del titular, o, en su caso, turnarla a las Direcciones Generales correspondientes de acuerdo a su competencia.

Siguiendo una proyección lógica del desarrollo de la Institución, tenemos al Coordinador de Asesores, quien dirige y controla las actividades de Asesoría Técnica, Administrativa, Operativa y Financiera para coadyuvar a la prestación de los servicios

de protección y vialidad, brindando asesoría objetiva al titular de la Institución en todos los asuntos relativos a sus funciones, así mismo coordina las acciones y el cumplimiento de la Reforma Administrativa emanada de su funcionamiento; en igual forma efectúa la integración y evaluación del Programa Operativo Anual de la Institución, sometiéndolo a consideración del Secretario General, verificando el cumplimiento de sus objetivos.

Como hemos referido anteriormente, para mejor comprender estas necesidades, la Secretaría General de Protección y Vialidad divide y subdivide sus diferentes Direcciones Generales en Direcciones, Sectores, Agrupamientos, Subdirecciones, Departamentos, etc., y con el propósito de analizar de manera somera sus respectivas funciones, cabe mencionar que según Acuerdo publicado en el Diario Oficial de la Federación, el Titular de la Institución será suplido en sus ausencias, en su orden, por los siguientes funcionarios: El Director General de Operaciones; el Director General de Servicios de Apoyo, y el Director General de Autotransporte Urbano, a fin de asegurar la continuidad del despacho de los asuntos de su competencia.

Antes de entrar al estudio de las Direcciones Generales, me permito manifestar que sería conveniente establecer una interpretación de los artículos 7, 8, 9 y 10, referidos a la Policía del Distrito Federal, la cual estará constituida por órganos de

dirección, administración y operación, y se desprende de los primeros, la Secretaría General de Protección y Vialidad, las Direcciones Generales del Departamento del Distrito Federal adscritas a la Secretaría General de Protección y Vialidad y las Direcciones de área de la propia Secretaría; los segundos, las direcciones, unidades departamentales, oficinas, almacenes, depósitos, talleres y unidades logísticas de la Secretaría General de Protección y Vialidad; y los terceros, los mandos territoriales constituidos por regiones, sectores, las unidades integradas por agrupamientos, grupos y las unidades especiales y menores.

2. DIRECCIONES GENERALES

La Secretaría General de Protección y Vialidad cuenta, según su estructura interna actual, con cinco Direcciones Generales, de las cuales nos ocuparemos a continuación, anotando como ya lo habíamos propuesto sus atribuciones y funciones específicas.

-DIRECCION GENERAL DE AUTOTRANSPORTE URBANO.

-DIRECCION GENERAL DE OPERACIONES.

-DIRECCION GENERAL DE LA POLICIA AUXILIAR DEL DISTRITO FEDERAL.

-DIRECCION GENERAL DE LA POLICIA BANCARIA E INDUSTRIAL DEL DISTRITO FEDERAL.

-DIRECCION GENERAL DE SERVICIOS DE APOYO.

Cada una de estas Direcciones Generales está integrada por

diferentes Direcciones; asimismo, cuenta con cuatro Direcciones, que son las siguientes.

- DIRECCION DE LA ACADEMIA DE POLICIA.
- DIRECCION DE LA CONTRALORIA INTERNA.
- DIRECCION DE ASUNTOS JURIDICOS Y JUSTICIA POLICIAL.
- DIRECCION DE COMUNICACION SOCIAL.

DIRECCION GENERAL DE AUTOTRANSPORTE URBANO

Como aclaración diremos que el 2 de marzo de 1989, por disposición del Jefe del Departamento del Distrito Federal, esta Dirección General se adscribió a la Secretaría General de Protección y Vialidad.

Es importante la Dirección en virtud de que ella es la encargada de formular las políticas y sistemas de control de las rutas de la penetración urbana y suburbana de los servicios de autotransporte de pasajeros y de carga; expide tarjetas de circulación, licencias para conducir, placas, y en sí toda la documentación indispensable para que los vehículos de servicio público, privado y los conductores de los mismos circulen atendiendo a lo dispuesto en el Reglamento de Tránsito del Distrito Federal en vigor, verificando el acatamiento a tal ordenamiento, a fin de mejorar la vialidad y seguridad respecto a ingeniería de tránsito.

Las atribuciones de dicha Dirección General, según su Manual Administrativo (3), son las siguientes:

"I.- Expedir y cancelar, en su caso, con intervención de -- otras autoridades competentes, autorizaciones para el funcionamiento de sitios y terminales de servicio público, tanto de pasajeros como de carga.

"II.- Determinar las políticas y sistemas de control de los estacionamientos ubicados en la vía pública.

"III.- Estudiar y proponer a las autoridades competentes -- las rutas de penetración urbana y suburbana de los servicios de autotransporte de pasajeros y de carga.

"IV.- Atender al público en la expedición de placas, tarjetas de circulación, licencias para conducir y toda la documentación necesaria, para que tanto los vehículos públicos y privados, como los conductores de los mismos, circulen conforme a las normas señaladas en el Reglamento de Tránsito del Distrito Federal.

"V.- Ordenar y realizar revistas de inspección periódicas -

(3) Manual Administrativo. Dirección General de Autotransporte Urbano, D.D.F., México, 1990, p. 7.

para automóviles, camiones de carga y cualquier otro transporte terrestre, con el fin de verificar su correcto funcionamiento mecánico.

"VI.- Emitir los criterios para la expedición de licencias de apertura y funcionamiento de estacionamientos públicos de vehículos en el Distrito Federal, así como sancionar las propias licencias previamente a su expedición.

"VII.- Opinar respecto de las acciones encaminadas a mejorar la vialidad en lo referente a ingeniería de tránsito.

"VIII.- Administrar los depósitos de guarda y custodia de vehículos que sean puestos a su disposición por las autoridades competentes, así como determinar los criterios de aprovechamiento de los vehículos abandonados en dichos depósitos de acuerdo con las disposiciones legales aplicables."

En observancia a lo expuesto, la Dirección General de Auto-transporte Urbano, realiza las siguientes funciones: Otorgar o cancelar las autorizaciones para el funcionamiento de sitios y terminales de servicio; controlar y ejecutar la apertura y funcionamiento de estacionamientos públicos, así como sancionar las propias licencias previo a su expedición; formular las políticas y sistemas de control de los estacionamientos ubicados en la vía pública; analizar y someter a la autorización competente las ru-

tas de penetración urbana y suburbana de los servicios de auto-- transporte de pasajeros y de carga; expedir placas, tarjetas de circulación, licencias para conducir y toda la documentación necesaria para la circulación de los vehículos públicos y privados en el Distrito Federal, viendo que los conductores de los mismos cumplan con las normas consagradas en el Reglamento de Tránsito del Distrito Federal vigente, y demás disposiciones relacionadas con la circulación de vehículos.

DIRECCION GENERAL DE OPERACIONES

Sus atribuciones se plasman en el Manual de Organización -- Institucional del Departamento del Distrito Federal, y son: "Elaborar y preservar los programas de seguridad y orden público, -- así como las acciones tendientes a la prevención del delito, de atención a siniestros y rescate, de mejoramiento de control de -- vialidad y de optimización en las comunicaciones de la Policía -- Preventiva, a fin de garantizar la existencia de legalidad y --- atención adecuada a la ciudadanía del Distrito Federal." (V.1.4. 1.)

De lo anterior podemos establecer que sus funciones son -- las siguientes: Formular y proponer los programas de seguridad -- pública; mejoramiento del control de la vialidad para la optimización en las comunicaciones de la Policía Preventiva; dar el -- auxilio necesario por medio de la Policía Preventiva, los cuer-- pos de rescate, de bomberos y demás elementos de que se disponga;

controlar las operaciones de las centrales de radio y telefonía, formulando programas de inspección operativa, a efecto de detectar desviaciones y proponer acciones correctivas.

Para el ejercicio de estas funciones, la Dirección General de Operaciones, se auxilia de las direcciones que a continuación se indican, a quienes encomienda determinadas actividades específicas.

- Dirección de Acciones Preventivas.
- Dirección de Comunicaciones.
- Dirección de Control de Tránsito.
- Dirección de la Policía Metropolitana.
- Dirección de la Policía Sectorial y
- Dirección de Siniestros y Rescate.

DIRECCION GENERAL DE LA POLICIA AUXILIAR DEL DISTRITO FEDERAL

Esta Institución ha tenido a su cargo la creación de la Policía Auxiliar desde los años veinte; pero fue hasta el 13 de -- marzo de 1941, en que por decreto del entonces Presidente Consti-
tucional de los Estados Unidos Mexicanos, C. General de División Manual Avila Camacho, publicado en el Diario Oficial de la Federación, se reconoció a los veladores como Miembros Auxiliares de la Policía Preventiva del Distrito Federal. De igual forma, el 2 de julio de 1949, el también Presidente de México, Lic Miguel -- Alemán Valdez, decretó que el personal encargado de cuidar los - vehículos en la vía pública (Cuerpo de la Policía Auxiliar) que-

dara bajo las órdenes de la Dirección de Tránsito y Transportes, dependiente del Departamento del Distrito Federal, hoy Secretaría General de Protección y Vialidad.

Posteriormente, el 6 de julio de 1984, el C. Presidente Licenciado Miguel de la Madrid Hurtado, promulgó un decreto, por el cual puso en vigor el nuevo Reglamento de la Policía del Distrito Federal, dicho ordenamiento consagró en su artículo 13 --- "que los cuerpos complementarios: La Policía Bancaria e Industrial y la Auxiliar, pasaban a formar parte de la Policía del Distrito Federal, es decir de la Secretaría General de Protección y Vialidad.

Cabe señalar que en la actualidad la Policía Auxiliar cuenta con más de 27,000 elementos, lo que habla de la importancia de la misma como cuerpo de seguridad capitalina. Las atribuciones de la Dirección General en cuestión, se encuentran plenamente identificadas dentro del marco legal que norma a la Dependencia, teniendo como atribución principal la de proporcionar un servicio de vigilancia adicional y profesional a bajo costo, a fin de hacerlo competitivo con los vigilantes privados y así lograr controlar la mayor cantidad de personal y usuarios posibles, bajo un único mando a disposición del gobierno de la ciudad y sin costo alguno para ella.

En este sentido, la Policía Auxiliar deberá, en el ejerci--

cio de sus operaciones, interpretar y aplicar las normas políticas emanadas de la Secretaría General de Protección y Vialidad, informando en forma periódica al Secretario General, acerca del cumplimiento de sus objetivos, funciones y programas de trabajo.

*DIRECCION GENERAL DE LA POLICIA BANCARIA E INDUSTRIAL DEL
DISTRITO FEDERAL*

Para el desarrollo de este estudio consideramos conveniente hablar de las funciones de esta Dirección General, y aludir los antecedentes de la misma. La Policía Bancaria e Industrial del Distrito Federal nace en el año de 1940, operando principalmente al servicio de las instituciones bancarias, quedando formalmente reconocida en el año de 1941, en el Reglamento de la policía Preventiva del Distrito Federal, previsto en la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1941.

Posteriormente, por decreto del 12 de julio de 1949, publicado en el Diario Oficial de la Federación, todo el personal de la Policía Bancaria e Industrial del Distrito Federal, quedaba bajo las órdenes de la entonces Dirección de Tránsito y Transportes -hoy Secretaría General de Protección y Vialidad-. Esto continuó hasta el año de 1983, y no obstante que en ese mismo año hubo cambio del Ejecutivo Federal, la Dirección General de referencia mantuvo su misma Estructura Organizacional; aunque dio un giro sustancial, mediante la adopción de una política más disci-

plinada, preferentemente operativa y profesional.

La Policía Bancaria e Industrial del Distrito Federal, se creó con el objetivo fundamental de proporcionar servicios de vigilancia dentro de las empresas, a fin de proteger la vida y seguridad de las personas, custodiar los bienes y propiedades, prevenir los delitos y, cuando el caso lo requiera, poner a disposición de las autoridades competentes a los infractores que sean sorprendidos infraganti.

Asimismo, la Corporación se ha especializado en servicios de protección y seguridad dentro de las empresas del Sector Público, descentralizadas, industrias, banca, comercio y de servicios; así como en servicios extramuros ordenados por la Secretaría General, en fraccionamientos, unidades habitacionales e instalaciones diversas. Por ello en la actualidad existe una demanda considerable de los distintos sectores productivos para contratar dicho servicios.

Las situaciones expresadas han permitido que la Corporación en cuestión, sea autosuficiente desde el punto de vista económico, administrativo y operacional; sin dejar de cumplir con las normas y reglamentos vigentes, siendo en todo momento congruente con las disposiciones de la Secretaría General de Protección y Vialidad.

Finalmente, por decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación del 6 de julio de 1984, se reestructuró la Policía del Distrito Federal, amparada en el nuevo Reglamento, previéndose en dicho ordenamiento que la Policía Bancaria e Industrial -- del Distrito Federal, forma parte de la Secretaría General de -- Protección y Vialidad, y que desempeñará las funciones que le -- sean asignadas por el mismo Reglamento y aquéllas que le confiera el titular de la Secretaría General por acuerdo del Jefe del Departamento del Distrito Federal, y su ley reglamentaria; ello a propósito de responder adecuadamente a las exigencias actuales de la población en materia de seguridad pública.

Vista esta breve reseña histórica y en virtud de que a la fecha no se consagran en el Reglamento Interior del Departamento del Distrito Federal, las atribuciones que competen a la Dirección General en referencia, haremos alusión a las que le señala por su parte el Reglamento de la Policía Preventiva del Distrito Federal en vigor y a algunas otras que no se encuentran reglamentadas, pero que se han venido dando en forma interna.

Pues bien, el artículo 5o. del Reglamento de la Policía Preventiva del Distrito Federal, en sus fracciones I a la IV, en relación con los artículos 13 y 14 del mismo ordenamiento, dispone cuales son las atribuciones de la Policía en referencia. mismas que transcribimos a continuación.

"I. Contribuir con la Secretaría General de Protección y Vialidad a mantener la tranquilidad y el orden público, proponiendo las medidas necesarias para prevenir la comisión de delitos, la violación a las disposiciones vigentes en materia de policía y buen gobierno, así como establecer mecanismos de coordinación con las unidades administrativas de su misma naturaleza, para complementar el desarrollo de sus deberes y responsabilidades.

"II. Establecer las políticas administrativas y de operación que permitan el cumplimiento de las atribuciones y responsabilidades conferidas por la Secretaría General de Protección y Vialidad.

"III. Administrar los servicios de vigilancia intramuros de establecimientos industriales, comerciales, así como edificios públicos y privados, residencias particulares, fraccionamientos, unidades habitacionales e instalaciones diversas, estableciendo los mecanismos de coordinación operativa con la Secretaría General de Protección y Vialidad.

"IV. Realizar la contratación de servicios de vigilancia y custodia de valores con los requerimientos y en las condiciones de seguridad que las técnicas de evaluación de riesgo así lo exijan, pudiendo cancelar los contratos de servicios que no se apeguen a las medidas de seguridad establecidas en los estudios correspondientes."

De las atribuciones señaladas se desprenden las funciones -

esenciales de la Dirección General de la Policía Bancaria e Industrial del Distrito Federal, y estas son: Dirigir, orientar y administrar las operaciones generales de esta Corporación interpretando y aplicando las normas y políticas de la Secretaría General de Protección y Vialidad; organizar y determinar los objetivos a cumplirse en la Corporación, previo acuerdo con el Secretario General; planear y aplicar el Plan General de Organización en función de las necesidades funcionales y estructurales; ver que las operaciones de la Corporación se encuadren dentro del marco legal establecido, observando en todo momento los preceptos y ordenamientos jurídicos y fiscales en vigor; controlar y evaluar las operaciones generales, a fin de regular su funcionamiento.

DIRECCION GENERAL DE SERVICIOS DE APOYO

El objetivo de esta Institución es, según el Manual de Organización Institucional del Departamento del Distrito Federal: -- "Programar y operar la administración de los recursos humanos, financieros y de servicios asignados al área de protección y vialidad, mediante el diseño e implantación de sistemas y procedimientos, así como definir planes y programas y la gestión de procesos de información para lograr un desarrollo integral en las unidades administrativas que conforman la Secretaría General." - (V.I.4.1.2.)

Nos permitimos también analizar sus funciones, contenidas -

en el mismo Manual, de las cuales hacemos una recopilación sustancial: Controlar los recursos humanos, financieros, materiales y de servicios asignados a la Secretaría General; coordinar y consolidar el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Institución, verificando su ejecución; vigilar que los recursos materiales y servicios generales, se administren de acuerdo a las disposiciones de la Oficialía Mayor; coordinar el desarrollo de la Institución, estableciendo los procedimientos administrativos y operativos, necesarios para el cumplimiento de atribuciones y objetivos; proporcionar a las Direcciones Generales de la Secretaría el apoyo del procesamiento electrónico y estadístico que requieran para el desarrollo de sus funciones; establecer el grado de eficiencia y eficacia con que operan las unidades administrativas de la Secretaría General y formular bimestralmente el informe sobre el avance de los programas de trabajo de la Institución presentándolo al Secretario General para su aprobación.

DIRECCION DE ACADEMIA DE POLICIA

Esta Dirección es una escuela de formación policiaca, en la cual se da capacitación al personal de línea de la Policía Preventiva del Distrito Federal y policías complementarias. Entre sus funciones resalta la organización, impartición y evaluación de cursos básicos de formación policial de especialización, expidiendo en su caso las constancias respectivas para acreditar los cursos que se realicen en dicha Academia, en coordinación con la Secretaría de Educación Pública.

La Academia de Policía, realizará los programas de investigación y de apoyo pedagógico idóneos, intercambiando información científica con otras instituciones educativas, de investigación y de capacitación policial, nacionales y extranjeras, a fin de perfeccionar y modernizar los planes y programas de estudio. En este sentido se manifiesta el artículo 37 del Reglamento de la Policía Preventiva del Distrito Federal. "La Academia de Policía será la responsable de capacitar teórica y prácticamente a los elementos que integran la Policía del Distrito Federal, a quienes imbuirá el espíritu de servicio y respeto permanente para sus habitantes, así como de un estricto sentido de disciplina, responsabilidad, honestidad y lealtad institucional." De igual manera, impartirá los cursos que sean necesarios para el mejoramiento profesional de la policía.

DIRECCION DE LA CONTRALORIA INTERNA

Esta Dependencia de la Secretaría General de Protección y Vialidad, nace como resultado de la reestructuración organizacional de la Contraloría General del Departamento del Distrito Federal, y también de la desconcentración de la función de la misma, toda vez que se crearon 36 contralorías internas en las diferentes dependencias y entidades del Departamento, pretendiendo fortalecer los instrumentos y mecanismos de control y evaluación de las mismas. Al respecto el 9 de mayo de 1983, se designó a los contralores internos, entregándoseles los nombramientos respectivos por parte de los entonces Jefe del Departamento del Distrito

Federal, C.P. Ramón Aguirre Velázquez y del Secretario de la Contraloría General de la Federación, C.P. Francisco Rojas Gutierrez.

En consideración a ello, la Contraloría Interna, surge como un órgano de apoyo que a partir del 1o. de junio de 1983 es estructurada de acuerdo a lo propuesto por la Contraloría General del Departamento del Distrito Federal, la cual ha sido modificada en enero de 1986.

El Manual de Organización de la Contraloría Interna contiene en un aspecto general las atribuciones de la misma. (4)

"-Organizar, instrumentar y coordinar el sistema integrado de control de la Secretaría General de Protección y Vialidad,-- que permita apoyar al titular para vigilar que las disposiciones, políticas, planes, programas, presupuestos, normas, lineamientos, procedimientos y demás instrumentos de control y evaluación, se apliquen y utilicen eficiente y eficazmente por las áreas de la Dependencia, atendiendo a las políticas del titular y de acuerdo a las normas y lineamientos que expida la Contraloría General del Departamento del Distrito Federal y la 'SECOCEF'."

(4) Manual de Organización de la Contraloría Interna de la Secretaría General de Protección y Vialidad, México, 1990, - pp. 6 y 7.

"-Verificar que la administración de los bienes muebles e inmuebles de la Institución, sea con apego a las disposiciones legales vigentes.

"-Dar apoyo Técnico en materia de control y vigilar el cumplimiento de la normatividad y su aplicación, no debiendo ejercer el control directo ni involucrarse en la operación.

"-Vigilar que se geranticen los intereses de la Secretaría General y que se cumplan las condiciones establecidas en los contratos y convenios para el otorgamiento de servicio.

"-Vigilar y operar el sistema de quejas y denuncias orientando al público en la presentación y solución de las mismas.

"-Atender las denuncias que presenten los particulares por la actuación de los servidores públicos, con motivo de acuerdos, convenios y contratos que celebren con las distintas áreas de la Secretaría General de Protección y Vialidad.

"-Hacer las investigaciones necesarias para acreditar las responsabilidades de los servidores públicos, turnándolas a la Contraloría General del Departamento del Distrito Federal, quien analizará y dictaminará las sanciones y procedimientos que se apliquen al caso concreto.

"-Llevar a cabo programas de auditoría interna, a fin de detectar las desviaciones y deficiencias en las operaciones de las áreas de la Secretaría General de Protección y Vialidad, así como elaborar los informes y recomendaciones necesarias.

"-Inspeccionar el uso racional y adecuado de los recursos humanos, financieros y materiales asignados a esta Secretaría Ge

neral, para el cumplimiento de sus programas.

"-Mantener relaciones de coordinación con la Contraloría General del Departamento del Distrito Federal, con el objeto de verificar que los programas de la Secretaría General, se desarrollen con base a las normas y disposiciones establecidas."

Como Organismo de Control de la Secretaría General de Protección y Vialidad, la Contraloría Interna tiene como función primordial, establecer y coordinar el sistema integrado de control de la Institución, que permita al titular de la misma y a las áreas en general que la integran, vigilar que las disposiciones, políticas, presupuestos, procedimientos y demás instrumentos de control y evaluación, se apliquen y utilicen eficiente y eficazmente en el proceso de toma de decisiones.

Me es grato advertir que este Organismo de Control, pretende mejorar la funcionalidad de las diferentes áreas de la Institución; elaborando y ejecutando programas de supervisión y auditoría para el mejor aprovechamiento de sus recursos, de acuerdo a lo dispuesto por la Contraloría General de la Federación.

De igual forma, interviene en la procedencia de las presuntas responsabilidades en que incurran los servidores públicos de la Institución, que deriven de la inobservancia de las leyes, reglamentos, acuerdos, circulares y demás normas y disposiciones legales que emita en uso de sus atribuciones la Secretaría de la

Contraloría General de la Federación, que regulen la administración de los recursos financieros, humanos y materiales, y en su caso, hacerlas del conocimiento de las autoridades competentes, para que sean éstas las que resuelvan lo conducente conforme a derecho.

Atento a lo anterior, la Contraloría Interna de la Secretaría General de Protección y Vialidad, proporciona los elementos necesarios para determinar las presuntas responsabilidades en -- que incurran los servidores públicos adscritos a la Dependencia, practicando las diligencias necesarias para tal efecto y levantando las actas administrativas de presunta responsabilidad y de más pliegos preventivos y escritos de responsabilidades que procedan. Pero de estas cuestiones abundaremos en los subsecuentes capítulos.

DIRECCION DE ASUNTOS JURIDICOS Y JUSTICIA POLICIAL.

Esta Dirección viene a significar el soporte jurídico de la Institución, por las funciones que le son encomendadas; entre -- ellas: Representa legalmente a la Institución ante las diversas autoridades judiciales, administrativas y laborales; formula los criterios a seguir en la tramitación de los asuntos y controversias legales en los cuales intervenga la Secretaría y sus elementos; vigilar de la exacta observancia de la Ley sobre Justicia - en Materia de Faltas de Policía y Buen Gobierno del Distrito Federal, así como su Reglamento; salvaguarda jurídicamente los bie

nes de que disponga la Dependencia; proporcionar apoyo y defensa jurídica al personal, que se encuentre involucrado en ilícitos penales en el ejercicio de sus funciones, proponiendo lineamientos jurídicos para el mejor funcionamiento de la Corporación.

Asimismo, hay que poner singular atención a la función de esta Dirección, referente a la instauración del Consejo de Honor a los elementos de la Policía del Distrito Federal cuando contravengan disposiciones legales, otorgándoles la garantía de audiencia, motivando y fundando sus resoluciones. Al Respecto, el numeral 33 del Reglamento de la Policía Preventiva del Distrito Federal, advierte que el Consejo de Honor y justicia es competente para conocer, resolver y determinar en todo lo relativo a la reputación de los elementos de la Policía del Distrito Federal y faltas graves que no constituyan delitos. Asimismo, en los artículos subsecuentes habla de la integración de dicho Consejo de Honor y del procedimiento a seguir en todo asunto de su competencia; pero a ello nos referimos con mayor amplitud en otros capítulos.

DIRECCION DE COMUNICACION SOCIAL

Revisten singular importancia las funciones que realiza esta Dirección, toda vez que como su nombre lo indica, tiene la función de comunicar a la ciudadanía y a la opinión pública las actividades internas y externas de la Institución, proporcionan-

do la orientación e información necesaria, con el propósito directo de que los ciudadanos conozcan las acciones de los elementos policiales, a través de los medios de comunicación, promoviendo de esta manera un acercamiento entre los mismos, que coadyuve a optimizar el funcionamiento de la Institución.

A continuación nos ocuparemos de los órganos de operación - que integran la Secretaría General de Protección y Vialidad, como lo son los Sectores y Agrupamientos (art. 10 del Reglamento - de la Policía Preventiva del Distrito Federal).

3. SECTORES

Como oportunamente lo hemos expuesto, la Dirección General de Operaciones cuenta con la Dirección de la Policía Sectorial, para lograr la realización de sus funciones. Pues bien, esta Policía Sectorial tiene como función cumplir los programas que la Dirección General de Operaciones determine para el mejor cumplimiento de las atribuciones de la Institución; así como comunicar a los elementos adscritos a cada Sector de Policía las disposiciones operativas que deberán cumplir en el desempeño de sus actividades y coordinar y controlar los dispositivos de seguridad y tránsito en el ámbito jurisdiccional de la Delegación Política correspondiente.

Para una mejor atención y vigilancia en la debida presentación de los servicios de seguridad y vialidad a la ciudadanía ca-

pitalina, la Institución divide su campo de acción, tomando como base la división jurisdiccional del territorio que comprende el Distrito Federal; es decir, crea un Sector por cada Delegación - Política, dándole a cada uno el nombre de la Delegación a la que pertenece; pero además crea el Sector 17 Centro Histórico, que - comprende el área del Primer Cuadro de la Ciudad.

Todos estos sectores, a excepción del 17 Centro Histórico, fueron divididos en dos partes (norte o sur u oriente o poniente), y cada una de ellas tiene delimitado su campo de operación, que obviamente será la mitad de la Delegación correspondiente. - Los 17 Sectores a los que nos referimos son los siguientes.

SECTOR 01: GUSTAVO A. MADERO (Oriente y Poniente).

SECTOR 02: VENUSTIANO CARRANZA (Oriente y Poniente).

SECTOR 03: CUAUHTEMOC (Sur y Norte).

SECTOR 04: IZTACALCO (Oriente y Poniente).

SECTOR 05: BENITO JUAREZ (Sur y Norte).

SECTOR 06: IZTAPALAPA (Sur y Norte).

SECTOR 07: COYOACAN (Oriente y Poniente).

SECTOR 08: TLAHUAC (Sur y Norte).

SECTOR 09: MILPA ALTA (Oriente y Poniente).

SECTOR 10: XOCHIMILCO (Oriente y Poniente).

SECTOR 11: TLALPAN (Oriente y Poniente).

SECTOR 12: MAGDALENA CONTRERAS (Sur y Norte).

SECTOR 13: ALVARO OBREGON (Sur y Norte).

SECTOR 14: CUAJIMALPA (Oriente y Poniente).

SECTOR 15: MIGUEL HIDALGO (Sur y Norte).

SECTOR 16: AZCAPOTZALCO (Oriente y Poniente).

SECTOR 17: CENTRO HISTORICO.

De acuerdo a la estructura orgánica de la Institución, todos los sectores se componen de Comandancias, las que varían según las necesidades de cada Sector, y una Unidad de Planeación y Control. Cada uno de los sectores cuenta con elementos que realizan funciones de protección y vialidad, a pie a tierra o a bordo de vehículos oficiales: Autopatrullas, Motopatrullas, Paneles, Grúas, etc.

Consecuentemente, si 16 Jefaturas de Sectores dividen en 2, entonces serán 32, más el 17 Centro Histórico, de reciente creación, y que no está dividido, suman 33 Sectores. Todas las Jefaturas de Sector tienen como funciones específicas: Llevar a cabo dentro de su jurisdicción, las acciones, sistemas y dispositivos de protección y vialidad que ordene la superioridad; atender las demandas ciudadanas, informando a la Dirección General de Operaciones para su conocimiento y control, y proporcionar dichos servicios utilizando de la mejor manera posible los recursos con los que se cuenta.

4. AGRUPAMIENTOS

Como anteriormente expusimos la Dirección de la Policía Metropolitana depende de la Dirección General de Operaciones. Di-

cha Policía coordina y controla administrativa y operativamente a los diferentes Agrupamientos con que cuenta la Secretaría General, los que aludiremos adelante, y auxiliado de éstos realiza las siguientes funciones: Desarrolla las acciones de apoyo a la vigilancia y vialidad que son requeridas a los referidos Agrupamientos Especiales por los Diversos sectores, direcciones y demás áreas de la Institución; coadyuva al mejoramiento de la vialidad en las jurisdicciones de mayor afluencia vehicular y peatonal, retirando los vehículos averiados o accidentados que obstruyan la circulación; apoya desde el espacio aéreo las acciones de vigilancia y vialidad; prestar ayuda médica de primeros auxilios, trasladando a las personas accidentales a las respectivas instituciones de salud y brindar protección a las personas y sus bienes en tragedias y siniestros.

Los Agrupamientos con que cuenta la Secretaría General de Protección y Vialidad, son 9, mismos que a continuación se enlistan, siendo que algunos de ellos también fueron divididos en dos.

- 1.- AGRUPAMIENTO DE GRANADEROS.
- 2.- AGRUPAMIENTO DE MOTOPATRULLAS.
- 3.- AGRUPAMIENTO DE GRUAS RUTAS PRESIDENCIALES.
- 4.- AGRUPAMIENTO A CABALLO.
- 5.- AGRUPAMIENTO DE HELICOPTEROS.
- 6.- AGRUPAMIENTO DE UNIDAD ESPECIAL.
- 7.- AGRUPAMIENTO FEMENIL.

8.- AGRUPAMIENTO DE BOMBEROS.

9.- AGRUPAMIENTO DE FUERZA DE TAREA.

Como se podrá apreciar, hemos visto cual es la Estructura - Interna de la Secretarí General de Protección y Vialidad, exponiendo en forma breve sus funciones, así como las de sus Direcciones Generales y algunas de sus Direcciones, en igual forma de sus órganos de operación (Sectores y Agrupamientos). A continuación hablaremos concretamente de la naturaleza jurídica de la -- Contraloría Interna de dicha Corporación.

CAPITULO II

NATURALEZA JURIDICA DE LA CONTRALORIA INTERNA

1. SU REGLAMENTACION EN EL DERECHO MEXICANO.
2. REGIMEN JURIDICO DE LAS CONTRALORIAS INTERNAS
COMO ORGANOS DE VIGILANCIA, CONTROL Y SANCIONADORES.
3. SUS ATRIBUCIONES EMANADAS DE LA LEY FEDERAL DE
RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS.
4. CLASES DE SANCIONES ADMINISTRATIVAS CONTEMPLADAS
EN LA LEY.
5. COMPETENCIA PARA APLICAR SANCIONES ADMINISTRATIVAS.
6. LA PRESCRIPCION EN LA APLICACION DE SANCIONES.

CAPITULO II

NATURALEZA JURIDICA DE LA CONTRALORIA INTERNA

En el capítulo anterior nos referimos en un aspecto general a -- la integración de la Secretaría General de Protección y Viali-- dad, ocupándonos de sus funciones y atribuciones y de la forma - como se organiza para cumplir con ellas, así como de sus diferentes Direcciones Generales, Direcciones, Sectores y Agrupamien-- tos. Ahora nos corresponde analizar la situación legal de la Contraloría Interna de dicha Institución, refiriéndonos en princi-- pio a su reglamentación en el Derecho Mexicano, respecto de sus atribuciones como órgano de vigilancia, control y sancionador; - asimismo, de las clases de sanciones administrativas, de las au-- toridades competentes para aplicarlas y de la prescripción para imponerlas.

Como se podrá apreciar, del exámen antes expuesto nos ofre-- ce la pauta para entrar en estudio de la naturaleza jurídica de la Contraloría Interna; permítasenos hacer una pequeña referen-- cia al vocablo contraloría y dar una definición de ella. Sobre - esta palabra, el autor Cesar Alcantara nos dice: "Contraloría es la actividad encargada de la planeación para el control, información financiera, valuación y deliberación, administración de im-- puestos, informes al gobierno, coordinación de la auditoría ex-- terna, protección de los activos de la empresa y la evaluación -

económica." (1)

La anterior definición es conocida dentro de la actividad económica respecto de las funciones financieras; pero no podemos hablar de una acepción formal-jurídica del término contraloría, en virtud de que éste es utilizado en los círculos comerciales e industriales; asimismo, existen asociaciones y corporaciones que agrupan a las personas que ejercen esa actividad, lo cual es observado tanto en el ámbito privado como en el público. De tal suerte que para este estudio, nos interesa entender el término contraloría, aplicado a la materia de la administración pública, aludiendo intrínsecamente al control interno, en este caso, de la Secretaría General de Protección y Vialidad, por lo que es conveniente establecer ciertos prolegómenos que nos establezcan la procedencia de esta actividad.

Dentro de la Administración Pública Federal es utilizado invariablemente el término contraloría. En la administración pública centralizada se habla de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación como máximo órgano de control, así mismo de las contralorías internas adscritas a las Secretarías y Departamentos de Estado y a la Procuraduría General de la República; --

(1) Alcantara Gonzáles, Cesar. La Contraloría y sus Funciones, - décima reimpresión, Editorial ECASA, México, 1990, p. 6.

también se habla de las contralorías internas de los organismos que componen la Administración Pública Paraestatal. Sin embargo, se ha omitido dar una definición de lo que es la Contraloría Interna, únicamente se contempla en diferentes leyes sus atribuciones, funciones y facultades. Aunque a pesar de que no existe una definición de contraloría, sí lo hay del término control, sobre el cual el maestro Lanz Cárdenas anota que "...Por control - debe entenderse el acto contable o técnico que realiza un poder, un órgano o un funcionario que tiene atribuida por la ley la función de examinar la conveniencia o legalidad de un acto o una serie de actos y la obligación de pronunciarse sobre ellos." (2)

Sobre estas acepciones de contraloría o control, podemos definir a la contraloría, como el órgano encargado de realizar diferentes actividades, tendientes a vigilar y controlar la legalidad de los actos de la Función Pública, y, en su caso, sancionar la ilegalidad de dichos actos, protegiendo así las actividades, personas, funcionarios y empleados de la dependencia sobre la cual se encuentre facultado para actuar.

1. SU REGLAMENTACION EN EL DERECHO MEXICANO

Cuando la Constitución Política de los Estados Unidos Mexi-

(2) Revista de Administración Pública. El Marco Jurídico y Administrativo del Control en la Administración Pública Federal por José Trinidad Lanz Cárdenas, Ediciones INAP, 57-58, enero-junio, México, 1984, p. 32.

canos, no habla de las contralorías internas, únicamente alude a las autoridades competentes para expedir las leyes de responsabilidad de los servidores públicos, de tal manera que en el artículo 109 dispone: "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 ese carácter, incurran en responsabilidad..."

En consideración a esta disposición constitucional, y al programa de renovación moral de la sociedad propugnado por el entonces presidente de México, Miguel de la Madrid Hurtado, fue creada la Secretaría de la Contraloría General de la Federación (SECOGEF), que representa el más importante organismo para la aplicación de las responsabilidades administrativas; asimismo, es la legalmente facultada para planear, organizar y coordinar el sistema de control y evaluación gubernamental, expidiendo las normas encaminadas a regular los abusos, las conductas antijurídicas que lesionen intereses sociales y opinar sobre el nombramiento y solicitar la remoción de los titulares de las áreas de control de las dependencias y entidades (art. 32 bis, fracciones I, II y XII de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal).

Por otro lado, el capítulo II del Título Tercero de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos en vi---

gor, se establece, concretamente el numeral 49: "En las dependencias y entidades de la Administración Pública se establecerán -- unidades específicas, a las que el público tenga fácil acceso, - para que cualquier interesado pueda presentar quejas y denuncias por incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos, con las que se iniciará, en su caso, el procedimiento correspondiente." Aunque el artículo 52 del mismo ordenamiento es más específico, al disponer: "Los servidores públicos de la Secretaría que incurran en responsabilidad por incumplimiento de las obligaciones establecidas en el artículo 47 serán sancionados conforme al presente capítulo por la contraloría interna de dicha Secretaría. El titular de esta contraloría será designado por el Presidente de la República y sólo será responsable administrativamente ante él." Hay que señalar que este artículo se refiere a la Contraloría Interna de la SECOGEF.

Así también, el artículo 58 de la mencionada ley, prevé la aplicación de las sanciones a los contralores internos que incurran en responsabilidad administrativa; y por su parte, el artículo 59 contempla la responsabilidad administrativa de los demás servidores públicos de las contralorías internas que se abstengan injustificadamente de sancionar a los infractores, o que al hacerlo no se ajusten a lo dispuesto en la ley.

Con el propósito de establecer una continuidad con la idea anterior, me permito mencionar el Reglamento Interior del Departamento del Distrito Federal (RIDDF), que al referirse a la Con-

traloría General del Departamento del Distrito Federal, establece que dentro de sus atribuciones estará la de: "Proponer, de -- conformidad con las normas y lineamientos establecidos por la Se-- cretaría de la Contraloría General de la Federación y por la Se-- cretaría de Programación y Presupuesto, el establecimiento, la -- modificación de estructura orgánica o la supresión de contralo-- rías internas en unidades administrativas, órganos desconcentra-- dos y entidades paraestatales adscritas al sector Departamento -- del Distrito Federal." (art. 9o., frac. VI).

Después de haber señalado a grandes rasgos los aspectos fun-- damentales de este estudio, a manera de resumen podemos decir -- que aunque nuestra Carta Magna no establece nada de las contra-- lorías internas, sí existe dentro de nuestra legislación leyes y -- reglamentos que contienen disposiciones específicas que las ob-- servan, como por ejemplo, en los artículos ya transcritos. En es-- te orden de ideas, podemos ver que las contralorías internas ac-- túan como órganos de vigilancia y control, así también, como ins-- trumentos para sancionar a los servidores públicos que incurran en responsabilidad, de conformidad con las normas y lineamientos establecidos por la Secretaría de la Contraloría General de la -- Federación, para regular el funcionamiento de dichos órganos y -- de sus procedimientos empleados, con la finalidad de obtener el debido control de la Administración Pública.

2. REGIMEN JURIDICO DE LAS CONTRALORIAS INTERNAS COMO ORGANOS DE - VIGILANCIA, CONTROL Y SANCIONADORES

Con el propósito de efectuar una exposición más ágil de la materia, permítasenos decir lo que se entiende por Control Administrativo. La definición que de él nos da el maestro Lanz Cárdenas es la siguiente: "...Las acciones de naturaleza preventiva y de verificación posterior que garanticen la correcta administración de recursos humanos, materiales y financieros, y la obtención de resultados adecuados de gestión en la administración pública federal, centralizada y paraestatal, así como la utilización congruente del gasto público federal, transferido o coordinado con estados y municipios." (3)

El mismo autor hace referencia a los sujetos del Control Administrativo, y señala: "El sujeto activo, viene a ser el órgano contralor; y, el sujeto pasivo, la persona, órgano o institución controlados." (4) Para nosotros en este estudio, el sujeto activo será la Contraloría Interna y el sujeto pasivo, la Secretaría General de Protección y Vialidad del Departamento del Distrito Federal; por ende, dichos sujetos de control, tanto los controladores como los controlados, aquí en nuestro país, deben de ir directa-

(3) Revista de Administración Pública, op. cit., p. 37.

(4) Idem, p. 38.

mente vinculados al cumplimiento de la ley, al ejercicio de facultades expresamente establecidas, al equilibrio y armonía perseguidos por el derecho.

Es determinante en cuanto que originalmente, las contralorías internas han sido consideradas como órganos internos de apoyo, adscritos directamente al titular de la dependencia o entidad, induciendo de esta forma su autonomía respecto al resto de la organización a la que apoyan. En tal virtud, la Secretaría de la Contraloría General de la Federación (SECOGEF) determina que el marco de actuación de estos órganos debe funcionar a semejanza de aquélla, con la diferencia de que su ámbito de acción se circunscribe al interior de las dependencias o entidades. Consecuentemente, su actividad se desarrolla a través del cumplimiento de tres tipos de funciones genéticas: la de vigilancia, control y sancionadora.

Como un aspecto más general de las actividades de este organismo, las contralorías internas tienen a su cargo las funciones de vigilancia, control y sancionadora, mismas que deberán ejercer en atención a las normas y lineamientos establecidos por la SECOGEF, la cual va a actuar como dependencia globalizadora, es decir como órgano de control central. En ese sentido de manifiesta la exposición de motivos de la reforma de la Ley Organica de la Administración Pública Federal, puntualizando: "...la creación de la Contraloría, no revela a las dependencias y entidades,

de sus facultades y obligaciones de control." (5)

Cuando una Institución Jurídica como la Secretaría de la -- Contraloría General de la Federación va a emitir las normas gene-- rales para el debido funcionamiento de los órganos internos de - control de las dependencias y entidades, dando apoyo y asisten-- cia técnica a dichos órganos para que cumplan debidamente con -- sus funciones; asimismo, con la práctica de auditorías vigila y verifica la observancia a los procedimientos, estableciendo el fincamiento de las responsabilidades que se deriven por su incum-- plimiento.

De lo mencionado anteriormente ha quedado establecido tam-- bién, que los órganos internos de control de las dependencias y entidades intercambiarán información y todos los elementos neces-- sarios para el desarrollo de sus funciones, de conformidad con - las normas que expida la SECOGEF y los lineamientos específicos que entre ellas hayan acordado para implementarlas. (6)

Es sorprendente la versatilidad de aspectos que se derivan del marco legal de los órganos internos de control, tiene su ---

(5) Revista de Administración Pública, op. cit., p. 58.

(6) Idem, p. 130.

apoyo y fundamentación en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, Reglamento Interior del Departamento del Distrito Federal, y en -- otros ordenamientos correlacionados. Pero conviene señalar que -- las dependencias y entidades son integrados como órganos específicos, a través de sus respectivos reglamentos interiores. Así -- la facultad sancionadora de las contralorías internas se encuentra prevista en las diferentes leyes que regulan la materia administrativa, las cuales establecen las conductas ilícitas y las -- sanciones aplicables por su conocimiento.

3. SUS ATRIBUCIONES EMANADAS DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS

De acuerdo a nuestra legislación, las contralorías internas no tienen especificadas sus atribuciones coactivas. Es el caso -- que nuestra Ley de Responsabilidades dispone, en el artículo 60, que la contraloría interna de cada dependencia será competente -- para imponer sanciones disciplinarias, excepto las económicas cuyo monto supere los cien días de salario mínimo diario en el Distrito Federal y las reservadas exclusivamente a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, y en relación al artículo 56, que al hablar de la aplicación de las sanciones administrativas, dispone que ello compete al superior jerárquico, excep

to la inhabilitación; de lo anterior desprendemos que las contralorías internas tendrán las atribuciones que este último precepto legal da a los superiores jerárquicos.

En este sentido lo expresa José Luis Soberanes, y concluye: "...Entendemos que las contralorías internas tramitan el procedimiento y proponen al superior jerárquico la resolución que correspondiera, quien la tendrá que acordar, en los asuntos que no estén reservados al conocimiento de la Secretaría de la Contraloría." (7) De ahí que las contralorías internas se encuentran adscritas a las distintas dependencias de gobierno y son auxiliares de los titulares de éstas, ya que coadyuvan en la determinación de las responsabilidades administrativas.

No obstante que, como lo hemos sostenido, las contralorías internas no tienen especificadas sus atribuciones, de la lectura de nuestra Ley de Responsabilidades, desprendemos que estos órganos de control, al igual que los superiores jerárquicos, en resumen tienen las siguientes atribuciones: vigilar el cabal cumplimiento de las obligaciones establecidas por la misma ley a todo servidor público; asimismo, están facultados para imponer las sanciones disciplinarias que ameriten, y que también la supraci-

(7) Soberanes Fernández, José L. et. al. Las Responsabilidades de los Servidores Públicos, ediciones del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, Editorial Manuel Porrúa, S. A., México, 1984, p. 137.

tada ley consagra, tales como el apercibimiento y la amonestación, que pueden ser privadas o públicas, destitución, sanciones económicas limitadas, destitución de los trabajadores de confianza y suspensión hasta por tres meses, sin perjuicio de lo que -- otras leyes dispongan; pero de estas sanciones hablaremos con ma yor amplitud durante el desarrollo de los subsecuentes puntos.

En conclusión, la Secretaría de la Contraloría General de la Federación opera como la autoridad centralizada y especializada para vigilar el cumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos, para indentificar las responsabilidades administrativas en que incurran por su incumplimiento y para aplicar -- las sanciones disciplinarias que procedan.

4. CLASES DE SANCIONES ADMINISTRATIVAS CONTEMPLADAS EN LA LEY

El aspecto más importante de una norma Jurídica se encuen-- tra en la aplicación, por eso los servidores públicos que no cumplan con las obligaciones que la ley les señala, incurren en responsabilidad, que puede ser penal, administrativa, civil y política. En este estudio nos referiremos básicamente a la responsabilidad administrativa; pero sin dejar de aludir, en algunos casos, a las responsabilidades civil y penal, particularmente, toda vez que la primera puede ser concomitante con estas dos últimas; es decir, si el servidor público comete en el desempeño de sus funciones cualquier falta, es responsable administrativamen-

te, sin perjuicio de que pueda originarse, además, una responsabilidad civil o penal, y por supuesto política, cuando la conducta de los servidores públicos afecte los intereses públicos fundamentales y su buen despacho.

Es conveniente para una mayor claridad en esta exposición - el saber qué se entiende por sanción. Así vemos que esta palabra viene del latín: Sactio, existiendo las siguientes definiciones: "SANCION. f. Estatuto y ley. Pena que la ley establece para el - que la infringe. Mal derivado de una culpa o yerro y que es como un castigo." (8) Y "SANCION.- Medio coercitivo de que se vale el poder público para imponer la observancia de la regla dada... la sanción se manifiesta sólo cuando se comete la infracción." (9)

De las anteriores definiciones, consideramos que sanción es una medida represiva o coercitiva determinada por el poder público para asegurar el cumplimiento de una ley o reglamento, y como se ha señalado, dicha sanción se va a manifestar cuando se cometa la infracción.

De la relación que se da entre los servidores públicos y la administración, nace la responsabilidad administrativa, la cual

(8) Aristos. Diccionario Ilustrado de la Lengua Española, Editorial Ramón Sopena, S. A., Barcelona, 1968, p. 543.

(9) Atwood, Roberto. Diccionario Jurídico, Biblioteca de "El Nacional", México, 1946, p. 220.

se manifieste por la comisión de cualquier falta por parte del empleado en el desempeño de sus funciones inherentes al cargo, - siendo que dicha responsabilidad puede presentarse paralelamente con la responsabilidad civil y penal, como previamente lo dejamos asentado.

Antes de continuar, permítasenos hacer una breve referencia a la Administración Pública Centralizada. Según el artículo 10., párrafo segundo de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, dispone que la administración pública centralizada está integrada por: "a Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República." De ahí que la centralización, viene a ser una forma de organización administrativa que agrupa a diversas dependencias que la integran en torno a un centro de dirección y decisión, y que se mantiene en razón de un vínculo, conocido como jerarquía o poder jerárquico.

En ese orden de ideas, el maestro Miguel Acosta Romero, al definir la centralización, anota: "(...es la forma de organización administrativa en la cual, las unidades y 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 decisiones, el mando, la acción y la -

ejecución." (10) Respecto de la palabra jerarquía, el profesor - Delgadillo Gutierrez da la siguiente definición: "...es un vínculo que liga a las unidades que integran toda organización, colocando a unas respecto de otras en una relación de dependencia, - que les da estabilidad y cohesión." (11)

Como se podrá apreciar de las dos definiciones, consideramos como esencial dentro de la centralización el elemento jerarquía, en el cual se desenvuelve el poder disciplinario de la administración. De tal forma que en la Administración Pública Federal, el poder central lo representa el Poder Ejecutivo, quien se encuentra en la cúspide de la jerarquía administrativa, como máxima autoridad, contando para el ejercicio de la función administrativa con la ayuda de Secretarías y Departamentos de Estado, - que son órganos administrativos inferiores con competencias determinadas; pero todos éstos se encuentran en igual nivel jerárquico respecto al Jefe del Ejecutivo.

De los países sub-americanos, el tratadista argentino José Canasi, nos habla respecto a la relación entre disciplina y jerarquía: "Si no hubiera un régimen disciplinario no existiría ad

(10) Acosta Romero, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo, primera edición, Textos Universitarios, México, -- 1973, p. 47.

(11) Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto. Elementos de Derecho Administrativo, Editorial Limusa, S. A. de C. V., México, - 1986, p. 82.

ministración jerárquica y, por tanto, organización administrativa, que en el Estado moderno se manifiesta con un dinamismo cada vez más notable..." (12) Y agrega: "...Debe haber disciplina --- allí donde debe haber jerarquía, donde unos dan órdenes y otros deban cumplirlas, que forma el contenido mismo de toda organización social, pero que tiene una particular relevancia en lo que es administración, dirección, conducción y, por otro lado, obediencia, cumplimiento, acatamiento." (13)

Por el ejemplo anterior podemos decir que la Secretaría General de Protección y Vialidad es jerárquicamente inferior al Departamento del Distrito Federal; es decir, la primera depende estructuralmente de este último, lo que significa que el titular de dicha Secretaría va a depender del Jefe del Departamento, ya que éste da las órdenes y aquél debe cumplirlas, lo que implica la existencia de un régimen disciplinario, entendiéndose como -- tal la observancia de las leyes y ordenamientos que regulan sus actividades, o sea, la observancia por parte del inferior de las disposiciones del superior jerárquico.

Lo que quiere decir que la falta que origina la responsabilidad administrativa se denomina falta disciplinaria; la sanción

(12) Canasi, José. Derecho Administrativo, Volúmen I, Ediciones Depalma, 1ª. edición, Buenos Aires, Argentina, 1981, p. 695.

(13) Idem., p. 696

que amerita es lógicamente disciplinaria y la autoridad que la impone es la jerárquica superior al servidor público que cometió la falta.

Es conveniente aclarar que la sanción puede ser correctiva o disciplinaria, en consideración a las personas que se les impone. En este sentido lo explica el maestro Luis Humberto Delgadillo: "Cuando la sanción se impone a los particulares recibe el nombre de correctivo, y cuando se impone a los servidores públicos se denomina disciplinario. La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos regula el segundo." (14)

La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, enumera las sanciones administrativas que se les aplicará a los servidores públicos por no cumplir con sus obligaciones; o sea, por incurrir en actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia, los cuales son -- criterios que orientan a la Administración Pública y garantizan el buen servicio público.

"Artículo 53.- Las sanciones por falta administrativa consistirán en:

(14) Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto. Op. cit., p. 165

"I. Apercibimiento privado o público;

"II. Amonestación privada o pública;

"III. Suspensión;

"IV. Destitución del puesto;

"V. Sanción económica; e

"VI. Inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público.

"Cuando la inhabilitación se imponga como consecuencia de un acto u omisión que implique lucro o cause daños y perjuicios, será de uno a diez años si el monto de aquéllos no excede de --- cien veces el salario mínimo mensual vigente en el Distrito Federal, y de diez a veinte años si excede de dicho límite."

Las sanciones anotadas serán aplicadas a través de un procedimiento administrativo sumario, el cual deberá ofrecer al inculpado las garantías constitucionales de los artículos 14 y 16, o sea, se le debe respetar su derecho de audiencia. El aludido procedimiento debe estar regulado en cada una de las leyes administrativas.

A manera de síntesis podemos concluir diciendo que la responsabilidad administrativa se encuentra donde exista una escala jerárquica que respetarse y que constituye el fundamento mismo de la disciplina. En tal virtud, la indisciplina será entendida como el incumplimiento de las leyes y ordenamientos que regulan la función administrativa, lo cual implica responsabilidad admi-

nistrativa, y ésta trae como consecuencia una sanción, impuesta a través de un procedimiento sumario que la misma ley contempla, y la autoridad facultada para imponerla es la jerárquica superior al empleado responsable, así como la Contraloría Interna de la dependencia de que se trate; pero de éste último hablaremos más detalladamente en el punto siguiente.

5. COMPETENCIA PARA APLICAR SANCIONES ADMINISTRATIVAS

Es evidente la existencia de ciertos elementos encargados de ejercitar la actividad sancionadora de la función pública; pero antes de tratar este punto, queremos señalar qué se entiende por competencia; aquí las siguientes definiciones: "La competencia es el conjunto de facultades o atribuciones que el orden jurídico le confiere al órgano administrativo." (15) "Competencia. Potestad de un órgano de jurisdicción para ejercerla en un caso concreto..." (16)

Podemos desprender de las definiciones citadas, que la competencia está establecida específicamente en la ley, de tal suerte que el artículo 51 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, establece qué autoridades establecerán

(15) Delgadoillo Gutiérrez, Luis Humberto. Op. cit., p. 76.

(16) De Pina, Rafael y de Pina Vera, Rafael. Diccionario de Derecho, décimotava edición, Editorial Porrúa, S; A., México, 1992, p. 172.

los órganos y sistemas para determinar las responsabilidades y - aplicar sanciones, aludiendo a su competencia: "La Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal establecerán los órganos y sistemas para identificar, investigar y determinar las responsabilidades derivadas - del incumplimiento de las obligaciones establecidas en el artículo 47, así como para aplicar las sanciones establecidas en el -- presente capítulo, en los términos de las correspondientes leyes orgánicas del Poder Judicial. Lo propio harán, conforme a la legislación respectiva y por lo que hace a su competencia, las Cámaras de Senadores y Diputados del Congreso de la Unión."

Con el propósito de ampliar este estudio, nos referiremos - al artículo 47 del citado ordenamiento, que enlista las obligaciones que deberán observar todos los servidores públicos, cuyo incumplimiento dará lugar a que se le apliquen cualquiera de las sanciones señaladas en el numeral 53 por el superior jerárquico y la Contraloría Interna de la dependencia o entidad de que se - trate, de acuerdo a su respectiva competencia.

Por lo que hace a la competencia para aplicar sanciones, el artículo 57, párrafo segundo del mismo cuerpo legal, especifica que: "La contraloría interna de la dependencia determinará si -- existe o no responsabilidad administrativa por el incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos, y aplicará, por acuerdo del superior jerárquico, las sanciones disciplinarias --

correspondientes. A mayor abundamiento, el numeral 60 es más concreto y claro al referirse a la competencia que tienen las contralorías internas de cada dependencia, consagrando textualmente: "La contraloría interna de cada dependencia será competente para imponer sanciones disciplinarias, excepto las económicas cuyo monto sea superior a cien veces el salario mínimo diario del Distrito Federal, las que están reservadas exclusivamente a la Secretaría que comunicará los resultados del procedimiento al Titular de la dependencia o entidad. En este último caso, la contraloría interna, previo informe al superior jerárquico, turnará el asunto a la Secretaría."

Aun cuando se ha realizado un estudio pormenorizado, podemos decir que de este último precepto se desprende que las contralorías internas de las dependencias o entidades, son competentes para imponer todas y cada una de las sanciones disciplinarias a que se refiere el numeral 53 de la Ley de Responsabilidades, claro, con las limitaciones que el mismo artículo 60 les impone, y por supuesto, al igual que dichos órganos de control, -- los superiores jerárquicos también tienen facultades para aplicar sanciones, como se consagra en el artículo 56 (17), el cual analizaremos a continuación; pero previo a ello, veamos cuales -

(17) Soberanes Fernández, José Luis, et. al. La Responsabilidad de los Servidores Públicos, Editorial Porrúa, S. A., México, 1984, p. 137.

son las sanciones administrativas contempladas en la Ley de Responsabilidades.

Así vemos que el artículo 53 de la ley señala: "Las sanciones por falta administrativa consistirán en: I. Apercibimiento privado o público; II. Amonestación privada o pública; III. Suspensión; IV. Destitución del puesto; V. Sanción económica; e VI. Inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público. Cuando la inhabilitación se imponga como consecuencia de un acto u omisión que implique lucro o cause daños y perjuicios, será de uno a diez años si el monto de aquéllos no excede de 200 veces el salario mínimo mensual vigente en el Distrito Federal, y de diez a veinte años si excede de dicho límite."

El marco de los artículos anteriores se complementa con el subsecuente artículo (54) de la ley, el cual prevé que para la aplicación de las sanciones administrativas, se tomarán en cuenta ciertos elementos inherentes al servidor público y al hecho o acto que motivó la sanción, como son: La gravedad de la responsabilidad; las circunstancias socioeconómicas; el nivel jerárquico; los antecedentes; las condiciones exteriores y los medios de ejecución; antigüedad del servicio; la reincidencia; y el monto del beneficio obtenido por el incumplimiento. Aunque se hace conveniente señalar, como atinadamente lo sostiene el licenciado -- José Luis Soberanes, dicho precepto "...no señala si dichos ele-

mentos se tomarán en cuenta para agravarla o para atenuarla." -- (18) Nosotros nos atrevemos a indicar que tales elementos pueden ser considerados en ambos sentidos; es decir, pueden ser tomados para agravar o bien para atenuar la sanción impuesta, ello en -- consideración de que del numeral 63 se desprenden los mismos elementos del artículo 54; pero aquéllos no son tomados en cuenta -- para atenuar de alguna manera la sanción, sino para que las de--pendencias o la Secretaría puedan abstenerse de sancionar al infractor, por una sola vez, en los ámbitos de sus respectivas competencias.

En cuanto a la interpretación y aplicación, es conveniente el análisis del numeral 56, éste nos indica cuáles son las re--glas a observarse en la aplicación de las sanciones. Así por lo que se refiere al apercibimiento, la amonestación y la suspen--sión del empleo, cargo o comisión por un período no menor de -- tres días ni mayor de tres meses, el superior jerárquico será el facultado para aplicarlas (frac. I). Lo mismo sucede con la destitución de los servidores públicos de confianza (fracs. I y II-I). También las sanciones económicas las aplicará el superior je--rárquico, cuando no excedan de cien veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal, y por la Secretaría de la -- Contraloría General de la Federación, cuando sean superiores a -

(18) Soberanes Fernández, José Luis, et. al. Op. cit., p. 135

esa cantidad (frac. VI).

La destitución del puesto, la demandará el superior jerárquico observando los procedimientos respectivos, según la naturaleza de la relación laboral (frac. II). Y, por último, la inhabilitación para desempeñar un empleo, cargo o comisión, se aplicará por resolución jurisdiccional, que dictará el órgano que corresponda según las leyes aplicables (frac. V).

En muchos casos o circunstancias la facultad discrecional -- del superior jerárquico le permite aplicar las siguientes sanciones: Apercibimiento y amonestación, ya sea privado o público; -- suspensión del empleo, cargo o comisión por un periodo no menor de tres días ni mayor de tres meses; destitución de los servidores públicos de confianza; sanciones económicas, cuando no excedan de cien veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal.

Luego entonces, la destitución de los servidores públicos -- que no sean de confianza, se demandará por el superior jerárquico, de acuerdo con los procedimientos respectivos, atendiendo a la naturaleza de la relación laboral. Los procedimientos aludidos, por los cuales se demande la destitución del servidor público o se proceda a la suspensión de éste, cuando el superior jerárquico no lo haga, serán promovidos por la Secretaría (art. -- 56, frac. IV). Por lo que hace a la inhabilitación, será aplica-

ble por resolución jurisdiccional, que dictará el órgano que corresponda según las leyes aplicables.

Con el propósito de ser más congruentes con las ideas vertidas, vemos que son los superiores jerárquicos y los órganos de control de las dependencias y entidades, los que se encuentran legalmente facultados para imponer las sanciones disciplinarias que la Administración requiere, con las limitaciones que expresamente les señala la Ley de Responsabilidades. De este mismo cuerpo legal, desprendemos que los superiores jerárquicos y las contralorías internas son competentes para imponer las mismas sanciones, o sea, que la ley les señala idénticas limitaciones en la aplicación de sanciones (art. 56 en relación con el art. 57, párrafo 2o., y art. 60).

6. LA PRESCRIPCIÓN EN LA APLICACIÓN DE SANCIONES

El Maestro Rafael de Pina en su diccionario de derecho, define a la prescripción como el "medio de adquirir bienes (positiva) o de librarse de obligaciones (negativa) mediante el transcurso del tiempo y bajo las condiciones establecidas al efecto por la ley (arts. 1135 a 1180 del Código Civil para el Distrito Federal)." (19)

(19) De Pina, Rafael y de Pina Vera, Rafael. Op. cit.. p. 415.

Como una apreciación más sobre este particular, la Ley de Responsabilidades consagra: "Art. 78. Las facultades del superior jerárquico y de la Secretaría para imponer las sanciones -- que esta ley prevé se sujetarán a lo siguiente:

"I. Prescribirán en un año si el beneficio obtenido o el daño causado por el infractor no excede de diez veces el salario mínimo mensual vigente en el Distrito Federal, o si la responsabilidad no fuese estimable en dinero, y

"II. En los demás casos prescribirán en tres años.

"El plazo de prescripción se contará a partir del día siguiente a aquél en que se hubiera 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 iniciarse el procedimiento administrativo previsto por el artículo 64."

La concepción formal y material que se obtiene de la definición que hemos anotado del término prescripción, así como de lo que al respecto ordena el numeral 78 ya transcrito, observamos -- que este precepto legal contempla la prescripción negativa, siendo que ésta, al surtir efecto, impide que la Secretaría o el Superior Jerárquico se encuentren en posibilidad de aplicar la -- sanción correspondiente que la misma ley prevé al servidor público que incumple sus obligaciones.

Habiendo examinado detenidamente los aspectos generales y --

particulares podemos afirmar que la prescripción opera por el -- simple transcurso del tiempo, de tal suerte que la Ley de Responsabilidades precisa (art. 78) los términos para que proceda aquélla en las respectivas sanciones. Dichos Términos serán de 1 año y de tres años, de conformidad a la sanción de que se trate. Al particular, el autor José Luis Soberanes anota: "La prescripción negativa opera a los tres meses si el monto del beneficio obtenido o del daño causado no supera el equivalente a 10 días de salario mínimo o la responsabilidad no fuese estimable en dinero; -- (20)

La Ley de Responsabilidades, al hablarnos de la prescripción en la aplicación de sanciones por parte del superior jerárquico a la Secretaría, especifica los términos para que opere y los casos concretos; asimismo, indica a partir de cuando se contará el plazo para que legalmente pueda prescribir la acción administrativa en la aplicación de las sanciones de la misma naturaleza. No obstante ello, del análisis del artículo 78 en cuestión, encontramos muchas lagunas jurídicas, entre las cuales queremos señalar las siguientes por considerarlas de suma importancia en el marco de la prescripción.

Al realizar el examen lógico-jurídico del cuerpo legal en -

(20) Soberanes Fernández, José Luis. Op. cit., p. 140.

mención, no especifica si la prescripción deberá aplicarse de oficio o a solicitud de parte, ni en qué momento procedimental habrá de hacerse valer; tampoco advierte ante qué autoridad o autoridades se tramitará, y, por último, omite hablar de los casos - en que se interrumpe la prescripción.

No obstante las anteriores observaciones, la propia Ley de Responsabilidades, previendo que pudieran surgir lagunas jurídicas en su aplicación, consagró la supletoriedad del Código Federal de Procedimientos Penales y del Código Penal, en lo conducente, ordenando, precisamente en el artículo 45, lo siguiente: "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."

Para una mayor claridad en la exposición es conveniente atender a la consideración que hace el Código Federal de Procedimientos Penales: "El Ministerio Público no ejercitará la acción penal: ...Cuando la responsabilidad se halla extinguido legalmente, en los términos del Código Penal..." (art. 137, frac. IV). - Por su parte, el Código Penal para el Distrito Federal determina textualmente: "La prescripción producirá su efecto, aunque no la alegue como excepción el acusado. Los jueces la suplirán de oficio en todo caso, tan luego como tengan conocimiento de ella, --

sea cual fuere el estado del proceso." (Art. 101, último párrafo).

Como se ha comentado, de la lectura de este precepto legal, quedan subsanadas las lagunas jurídicas que señalamos anteriormente; es decir, la prescripción producirá sus efectos a solicitud de parte o de oficio, en cualquier momento del procedimiento, señalado a los jueces como la autoridad que podrá suplir de oficio esta excepción, cuando no lo haga valer el acusado. Asimismo, respecto a los casos en que se interrumpe la prescripción, el mismo Código Penal preceptúa: "La prescripción de las acciones se interrumpirá por las actuaciones que se practiquen en averiguaciones del delito y delincuentes, aunque por ignorarse quienes sean éstos, no se practiquen las diligencias contra persona determinada. Si se dejara de actuar, la prescripción comenzará de nuevo desde el día siguiente a la última diligencia." (art. - 110).

Después de realizar un análisis queremos anotar finalmente que es evidente la importancia de esta figura jurídica como lo es la prescripción, en la aplicación de sanciones administrativas contempladas en la Ley de Responsabilidades, para lo cual se hace conveniente legislar más al respecto, y de esta manera la propia ley no tenga que apoyarse en forma supletoria en otros ordenamientos (Código Federal de Procedimientos Penales y Código Penal para el Distrito Federal, como ya hemos visto, y Código Fe

deral de Procedimientos Civiles, como veremos en el capítulo siguiente) que no contemplan la misma materia y, consecuentemente, pueden surgir lagunas jurídicas insubsanables en su aplicación; aunque en la práctica los problemas que originan dichas lagunas son solucionadas por la facultad discrecional del Superior Jerárquico, quien hace una interpretación de un derecho no escrito, - que puede redundar en acciones antijurídicas.

CAPITULO III

FUNCIONALIDAD DE LA CONTRALORIA INTERNA COMO ORGANO SANCIONADOR

1. CAUSAS DE RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA.
2. LA CONTRALORIA INTERNA ANTE LA CONTRALORIA
GENERAL DEL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL.
3. PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO PARA LA APLICACION
DE SANCIONES SEGUIDO EN LA CONTRALORIA INTERNA.
4. AUTORIDADES APLICADORAS DE SANCIONES ADMINISTRATIVAS.
5. AUTORIDADES EJECUTORAS DE SANCIONES ADMINISTRATIVAS.
6. APLICATORIEDAD REAL DE LA CONTRALORIA INTERNA COMO
ORGANO SANCIONADOR.

CAPITULO III

FUNCIONALIDAD DE LA CONTRALORIA INTERNA COMO ORGANO SANCIONADOR

Tomando en cuenta el análisis realizado en los capítulos anteriores sobre la naturaleza jurídica de las contralorías internas, - las clases de sanciones administrativas que contempla la Ley de Responsabilidades y la competencia para aplicarlas, ahora nos corresponde analizar, en forma particular, la función sancionadora de la Contraloría Interna de la Secretaría General de Protección y Vialidad -propósito toral del presente estudio-, atendiendo a la normatividad administrativa aplicable, para lo cual nos referiremos a las causas de responsabilidad administrativa para los servidores públicos que originan la imposición de una sanción y al procedimiento para aplicar ésta seguido en ese Organismo de Control; asimismo a la relación existente entre dicho Organismo y la Contraloría General del Departamento del Distrito Federal en la atención de asuntos de los que se deriva presunta responsabilidad administrativa; consecuentemente, aludiremos a las autoridades aplicadoras y ejecutoras de las sanciones impuestas y concluiremos diciendo si la Contraloría Interna en cuestión tiene o no facultad sancionadora, y, de ser así, hasta que grado la misma le es limitada, precisamente por la citada Contraloría General de quien depende jerárquicamente.

1. CAUSAS DE RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA

El incumplimiento por parte de los servidores públicos de sus obligaciones, trae como consecuencia una responsabilidad, la que a su vez origina la aplicación de una sanción a través de un procedimiento. Ahora bien, hablando de las obligaciones consagradas en el numeral 47 de la Ley de Responsabilidades, nos manifestamos en el sentido de que las mismas sean consideradas como causas de responsabilidad administrativa para los servidores públicos, como lo sostiene el autor José Luis Soberanes, en su crítica formal al mencionado precepto legal: "...el artículo 47, el capítulo I del título tercero de la Ley, así como el artículo -- 113 constitucional, plantean dichas causas de responsabilidad de manera positiva y las denominan obligaciones de los servidores públicos; ahora bien, todas las normas del derecho público establecen, de una u otra forma, obligaciones a los funcionarios y empleados públicos, obligaciones que tienden a salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, etcétera, por lo cual habrá que -- precisar que en un artículo de esta ley no se puedan comprender esas obligaciones, por ello, insistimos, se debió calificar simplemente como "causas de responsabilidad administrativa." (1)

(1) Soberanes Fernández, José Luis et. al. Las Responsabilidades de los Servidores Públicos, Editorial Porrúa, S. A., México, 1984, pp. 132 y 133.

El razonamiento, que hace el citado autor en su crítica anterior es lógico y claro, así también lo es en su crítica de fondo sobre el mismo numeral y que nos permitimos transcribir textualmente: "...las 22 fracciones del artículo 47 han sido redactadas en forma tan vaga y genérica que las autoridades encargadas de aplicarlas se ven dotadas de amplísimas facultades discrecionales que les permitirán sancionar, prácticamente sin una razón de peso, a cualquier servidor público. Por ejemplo, qué se debe entender por máxima diligencia, buena conducta o debidas reglas de trato." (2)

Como se desprende de la premisa anterior, de acuerdo con el pensamiento del referido autor en el sentido de que se reforme este precepto legal para precisar su contenido, particularmente consideramos que de no precisarse con mayor claridad el contenido del multicitado numeral, el mismo puede llegar a convertirse, si es que no lo es ya, en un instrumento vago e impreciso que en su aplicación viole las garantías individuales de los servidores públicos, al no ajustarse con la debida precisión los actos u omisiones de los mismos al precepto legal transgredido.

Del citado artículo 47 se desprende que son cinco los deberes de los servidores públicos considerados en la Ley de Respon

(2) Soberanes Fernández, José Luis et. al. Op. cit., p. 133.

sabilidades: Legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia, sobre los cuales José Trinidad Lanz Cárdenas comenta: - "Legalidad, es decir, lo contrario de la arbitrariedad, del capricho: honradez, la honestidad y la seriedad y la ética, acompañadas del brazo y por la calle; lealtad, lealtad al Estado, a las instituciones, no a las personas ni a los partidos; los deberes del servidor público son para la nación que está por encima de otros intereses; imparcialidad y eficiencia, la imparcialidad introduce en nuestro derecho administrativo por vez primera después de muchos años de haberse olvidado en el derecho mexicano, exceptuando en la legislación del Poder Judicial, las restricciones y la prohibición al nepotismo que ya existía desde las Leyes de Indias, que ya quiso regular Morelos y sin embargo se perdió en la etapa de la independencia y todos sabemos la imagen de ellas cambiando los fines del Estado, el trabajo para el hombre o el hombre para el trabajo. ¿cuál es el lema?" (3)

Con el propósito de hacer más clara la exposición, dichos deberes han sido definidos de la siguiente manera:

"Legalidad: El deber que consiste en ajustar los actos de los servidores públicos al orden jurídico general y especial que

(3) Lanz Cárdenas, José Trinidad. La Ley de Responsabilidades, - un Código de Conducta del Servicio Público, Revista INAPPRA-XIS, No. 65, 1984, p. 85.

rige en el país.

"Honradez: El deber de los servidores públicos de ejercer el cargo, empleo o comisión destinando los recursos humanos, materiales y financieros relativos, así como desempeñando las funciones que les fueron asignadas, para los fines propios a los planes, -- presupuestos y programas autorizados.

"Lealtad: El deber que consiste en guardar la Constitución, las instituciones y el orden jurídico del país.

"Imparcialidad: El deber que consiste en no desvirtuar el -- ejercicio de la función, para beneficiar intereses personales, fa- miliares o de negocios.

"Eficiencia: El deber de ejercitar la función en forma con- gruente a los fines y propósitos establecidos para el empleo, car- go o comisión de que se trate." (4)

Las obligaciones de los servidores públicos son variadas y - numerosas, las cuales las encontramos elevadas a nivel constitu- cional como legal y reglamentario. Verbi gracia: Constitucional-

(4) Lanz Cárdenas, José Trinidad. Op. cit., p. 84.

mente, los funcionarios tiene la obligación de guardar la Constitución y las leyes que de ella emanen (art. 128). Por su parte - la Ley Federal del Trabajo prevé las obligaciones de los empleados de la Administración Pública Paraestatal, rigiéndose por dicho ordenamiento. Independientemente de estas obligaciones, el artículo 80 del mismo ordenamiento establece la obligación para los servidores públicos, de nivel de jefe de departamento para arriba, de presentar anualmente su declaración de situación patrimonial. También las leyes laborales prevén obligaciones para los empleados federales, así la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, establece las obligaciones de los titulares de las dependencias y entidades y de los trabajadores (arts. 13 y 44).

Asimismo, es preciso señalar que las obligaciones de los -- servidores públicos las encontramos en diferentes leyes administrativas, reglamentos internos y reglamentos de condiciones generales de trabajo.

2. LA CONTRALORIA INTERNA ANTE LA CONTRALORIA GENERAL DEL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL

Para una mejor comprensión de este tema, es conveniente señalar qué se entiende por facultad y qué por delegación, respectivamente. Pues bien, respecto a la primera, el diccionario de Derecho dice: "Facultad. Derecho subjetivo. Atribución fundada en

una norma del derecho positivo vigente. Posibilidad jurídica que un sujeto tiene de hacer o no hacer algo. Atribución jurídica -- conferida a un particular..." (5) Sobre la segunda, el Dr. Delgadillo Gutiérrez comenta: "La delegación de competencia consiste en la transmisión del ejercicio de facultades que un órgano hace en favor de otro inferior, ya sea en forma total o parcial. Esta transmisión no implica que el superior pierda el derecho de actuar en las materias que ha delegado, puesto que al transmitir la competencia, el delegante sigue siendo el responsable de su ejercicio, por lo que, en razón de los poderes de vigilancia y de revisión que le otorga su jerarquía, debe mantener el control del ejercicio de las facultades delegadas." (6)

Así, de los conceptos expresados de facultad, entendemos -- que ésta debe estar fundada en una norma del derecho positivo, -- que además debe ser vigente, para que el órgano al que le es -- otorgada se encuentre en posibilidad jurídica de hacer o no hacer algo. Por otra parte, como lo mencionamos anteriormente, en la delegación un superior transmite ciertas facultades o competencias a un inferior, ello implica una relación de jerarquía entre los mismos, sin que el delegante pierda el derecho de actuar en cualquier momento en forma directa; es decir, seguirá siendo el responsable de las facultades y competencias delegadas, mante

-
- (5) De Pina, Rafael y De Pina Vera, Rafael. Diccionario de Derecho, 18a. edición, Ed. Porrúa, S. A., México, 1992, p. 286.
- (6) Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto. Elementos de Derecho Administrativo, 1a. edición, Editorial Limusa, S. A. de C. V., México, 1986, pp. 83 y 84.

niendo siempre el control de las mismas. De ahí que para que la delegación se presente, es conveniente que el órgano delegante - esté facultado expresamente por la ley, o sea que el acuerdo delegatorio sea publicado, y que el mismo órgano que delega siga - siendo el responsable del ejercicio de la competencia o facultad delegada.

Respecto a la delegación de facultades administrativas, éstas, al igual que la desconcentración y los convenios de coordinación con las entidades federativas (arts. 16, 17 y 22 de la -- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal) fueron creadas a propósito de erradicar la centralización de la Administración Pública Federal, que engendró el burocratismo, el cual ha - perjudicado a la misma administración, a México y en sí a todos los administrados.

Nuestro sistema jurídico contempla la teoría de la delegación. Así, para el Dr. Gabino Fraga, esta teoría "...explica la competencia del funcionario por una delegación de facultades parte de la base de que en la Administración Pública, y de acuerdo con el régimen constitucional, el Presidente de la República --- constituye el órgano en quien se deposita todo el ejercicio de - las facultades administrativas; pero en la imposibilidad de que él solo pudiera realizarlas, se ve en la necesidad de delegar al - gunas de ellas a otros órganos que en esta forma obran en representación de aquél, manteniéndose, por lo mismo, la unidad del -

Poder Ejecutivo que se presupone en el régimen constitucional." -
(7)

Continúa diciendo dicho autor: "Así, en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal se previene que el despacho y resolución de los asuntos en estas dependencias corresponderá originariamente a los titulares de las mismas; pero que para la mayor organización del trabajo, los titulares de cada Secretaría podrá delegar en funcionarios subalternos cualesquiera de sus facultades excepto aquellas que por la ley o por disposiciones del reglamento interior respectivo, deban ser ejercidas precisamente -- por dichos titulares (art. 16)." (8)

En consideración a lo expuesto, permítasenos recalcar que el Poder Ejecutivo delega en las Secretarías y Departamentos de Estado facultades para el despacho y resolución de los asuntos; pero también dichas Secretarías y Departamentos, en el orden interno, pueden delegar en funcionarios subalternos sus facultades, a excepción de aquellas que según la ley o el reglamento interior -- respectivo deben ser ejercidas por dicho titular. Por otro lado, cabe dejar asentado que son los reglamentos interiores de trabajo, las circulares, los decretos y demás disposiciones los que --

(7) Fraga, Gabino. Derecho Administrativo, 29a. edición. Ed. Porrúa, S. A., México, 1990, pp. 123 y 124.

(8) Idem., p. 125.

regulan las relaciones internas entre los funcionarios, empleados y trabajadores de cada Secretaría o Departamento de Estado.

Constitucionalmente, el Poder Ejecutivo está facultado para expedir los reglamentos interiores de cada Secretaría y Departamento de Estado, con fundamento en los artículos 89, fracción I, de esta ley suprema y 18 de la Ley Orgánica de la Administración Pública federal. De tal suerte que la función primordial de dichos reglamentos interiores es la de "...precisar las diversas áreas de competencia de las unidades administradas internas que de acuerdo con las diferentes leyes tenga cada Secretaría, así como también, esclarecer el régimen de suplencias y otros aspectos de procedimientos interiores." (9)

Pues bien, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos dispone en su artículo 3o. que el Departamento -- del Distrito Federal es, entre otras, autoridad competente para aplicar dicho ordenamiento. Ahora bien, la representación del Departamento del Distrito Federal corresponde al Jefe del propio Departamento, quien puede conferir sus facultades delegables a funcionarios subalternos, tal es el caso de la atribución que reglamentariamente se da a la Contraloría General para atender quejas y denuncias, asimismo para constituir las responsabilidades

(9) Acosta Romero, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo, 10a. edición, Ed. Porrúa, S. A., México, 1991, p. 196.

administrativas y aplicar las sanciones respectivas, ello en base al artículo 9o. del Reglamento Interior del Departamento del Distrito Federal.

En dicho precepto quedó establecido que entre las atribuciones de la Contraloría General está la de atender quejas y denuncias presentadas por particulares en contra de los servidores públicos; asimismo, constituir las responsabilidades administrativas, aplicando las sanciones en los términos y mediante los procedimientos que las leyes respectivas ordenen, así como con base en las normas y lineamientos que expida la Secretaría de la Contraloría General de la Federación. También es conveniente dar -- vista al Ministerio Público y hacer del conocimiento de esa dependencia, los actos u omisiones de los servidores públicos que impliquen responsabilidad penal (frac. XV).

Como un comentario de lo expuesto anteriormente, el 1o. de octubre de 1985, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, un acuerdo por el cual se delegan en el Director de Responsabilidades y Sanciones, dependiente de la Contraloría General del Departamento del Distrito Federal, las atribuciones aludidas en el párrafo anterior, en la forma siguiente:

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

I.- La representación legal del C. Contralor General del De

partamento del Distrito Federal, en los casos en que se requiera su intervención judicial y administrativa;

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

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

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

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

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

No existe expresamente algún artículo en el Reglamento Interior del Departamento del Distrito Federal que regule la delegación de facultades por parte de la Contraloría General de esa De

pendencia a la Contraloría Interna de la Secretaría General de Protección y Vialidad, en lo que respecta a constituir responsabilidades y aplicar las sanciones correspondientes a los servidores públicos del Sector Departamento del Distrito Federal, facultad que le fue delegada a dicha Contraloría General, la cual quedó plasmada en el artículo 9o., fracción XV del Reglamento Interior en cuestión; aunque el mismo numeral, en la misma fracción, dispone a la letra: "Tratándose de los servidores públicos de -- las unidades, órganos y entidades que cuenten con sus Contralorías Internas, éstas realizarán las investigaciones necesarias, integrarán los expedientes respectivos y los turnarán a la Contraloría General para su trámite consecuente."

Consideramos que de la lectura de este precepto se desprende de una delegación tácita de facultades de la Contraloría General del Departamento del Distrito Federal a todas las contralorías -- internas de las unidades, órganos y entidades del Departamento -- del Distrito Federal, entre las que se encuentra la Contraloría Interna de la Secretaría General de Protección y Vialidad; pero esta delegación únicamente sería por lo que respecta a la investigación de las responsabilidades y la integración de los expedientes respectivos, para posteriormente remitirlos a dicho Organismo General de Control, como se desprende del citado artículo.

Es conveniente ampliar el punto anterior en el sentido de -- que la Contraloría General, a través de circulares, señala los -- lineamientos a seguir en todas las Contralorías Internas del De-

partamento del Distrito Federal, para la aplicación de los procedimientos disciplinarios a los servidores públicos; tal es el caso de las circulares CG-011/87 del 30 de marzo de 1987 y CG-002/89 del 10. de febrero de 1989, emitidas por el Contralor General. Estas circulares prevén las facultades de las contralorías internas del Departamento del Distrito Federal: recibir quejas y denuncias, realizar investigaciones para integrar expedientes y -- determinar las presuntas responsabilidades de los servidores públicos, adscritos a sus respectivas áreas de control. Pero hay -- que ver que el mismo numeral 90., fracción XV, del Reglamento Interior del Departamento del Distrito Federal, es quien concede -- las anteriores facultades a esas contralorías, y no las citadas circulares, siendo que éstas tienen su apoyo legal en el multicitado artículo.

De lo cual se desprende que las circulares contienen explicaciones dirigidas a los funcionarios o algunos principios técnicos o prácticos para unificar criterios, a fin de lograr el debido cumplimiento de la ley y el buen funcionamiento de la organización administrativa interna de las dependencias. Un ejemplo -- claro de delegación fue el que se publicó en el Diario Oficial -- de la Federación el 10. de octubre de 1985, por el cual se delegan en el Director de Responsabilidades y Sanciones ciertas atribuciones en materia de responsabilidades.

En otro aspecto, el artículo 12 de la Ley Orgánica del De--

partamento del Distrito Federal ordena: "Los secretarios generales, secretarios generales adjuntos, Oficial Mayor, Tesorero, -- Contralor General, delegados, coordinadores generales, Procurador Fiscal, directores generales, directores y demás titulares -- de las unidades administrativas centrales y órganos desconcentrados, podrán delegar atribuciones en otros funcionarios, previo -- acuerdo con el Jefe del Departamento del Distrito Federal."

Como ha quedado expresado de la lectura de este precepto, -- la Contraloría General del Departamento del Distrito Federal está legalmente facultada para delegar funciones. Pues bien, en -- consideración al más elevado nivel jerárquico de este Organó de Control General respecto a las Contralorías Internas de esa Dependencia, se hace necesario que se deleguen a éstas ciertas atribuciones o facultades, no sólo de investigación, integración de expedientes y determinación de presuntas responsabilidades si no además de resolución.

Con la delegación de facultades de resolución a las contralorías internas del Sector Departamento del Distrito Federal, la Contraloría General estaría más desahogada en la atención sus -- asuntos, porque no tendría que atenderse de los expedientes que le son turnados en gran cantidad por dichos organos de control interno, en virtud de que éstos, con la facultad para resolver -- en materia de responsabilidades de los servidores públicos, ya -- podrían investigar y resolver los asuntos que sean de su conoci-

miento.

Es conveniente el no llegar al extremo de decir que las contralorías internas del Sector Departamento del Distrito Federal no toman ninguna decisión en relación a los asuntos de los que conocen, ya que ciertamente sí toman determinaciones. Específicamente, la Contraloría Interna de la Secretaría General de Protección y Vialidad lleva a cabo determinaciones en el sentido de --turnar las documentales de los expedientes integrados a diferentes direcciones de la misma Institución, para que se les siga el procedimiento administrativo disciplinario y se les imponga --si es el caso-- un correctivo disciplinario, verbi gracia: a la Dirección de Asuntos Jurídicos y Justicia Policial y la Dirección General de Operaciones. Asimismo, da vista a la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal cuando se presume algún --ilícito penal, y cuando los asuntos no son de su competencia, --los remite a las dependencias correspondientes.

En otro sentido, el maestro Gabino Fraga clasifica a los --órganos de la Administración en dos categorías, en razón de la --naturaleza de las facultades que les son atribuidas: unos que --tienen el carácter de autoridades y otros que lo tienen de auxiliares, y afirma: "a) Cuando la competencia otorgada a un órgano implica la facultad de realizar actos de naturaleza jurídica que afecten la esfera de los particulares y la de imponer a éstos --sus determinaciones, es decir, cuando el referido órgano está in

vestido de facultades de decisión y ejecución, se está frente a un órgano de autoridad." Y "b) Cuando las facultades atribuidas a un órgano se reducen a darle competencia para auxiliar a las autoridades y para preparar los elementos necesarios a fin de -- que éstas puedan tomar sus resoluciones, entonces se tiene el -- concepto de órganos auxiliares." (10)

En la clasificación anterior, ubicamos a la Contraloría Interna de la Secretaría General de Protección y Vialidad entre -- los órganos auxiliares, dado que cumple exactamente en su funcio nalidad con las características que señala el citado autor de -- los órganos auxiliares; es decir, la Contraloría Interna en cues tión -al igual que todas las Contralorías Internas del Sector De partamento del Distrito Federal- tiene competencia para auxiliar a la Contraloría General de esa Dependencia, preparándole los e- lementos que ésta requiere para emitir sus resoluciones. De lo - que ese Organo de Control General, al resolver sobre los asuntos, está investido de facultades de decisión y ejecución, que le dan el carácter de autoridad. Siendo ella misma, en observancia a la normatividad respectiva, la que faculta (a través de acuerdos, - circulares, etc.) a esos órganos de control interno para que la auxilien en la investigación y determinación de las presuntas -- responsabilidades de los servidores públicos del Departamento --

(10) Fraga, Gabino. Op. cit., p. 126.

del Distrito Federal, mediante el procedimiento ordenado por la Ley de Responsabilidades, al cual nos referimos a continuación.

3. PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO PARA LA APLICACION DE SANCIONES SEGUIDO EN LA CONTRALORIA INTERNA

Como parte fundamental, es conveniente señalar que la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en su artículo 64, señala el procedimiento a seguir para la imposición de sanciones administrativas, y por su parte, el artículo 65 del mismo cuerpo legal, ordena que para la investigación y aplicación de sanciones ante las contralorías internas de las dependencias se deberá observar en todo lo aplicable a lo dispuesto en aquél artículo. Dicho procedimiento viene a ser común para todos los órganos de control de las dependencias y entidades, así como a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación.

El mismo ordenamiento, en su exposición de motivos, expresa lo que se persigue con el procedimiento administrativo para la imposición de sanciones administrativas regulando; "El procedimiento administrativo propuesto es autónomo del político y del penal, como lo establece la propuesta de reforma al artículo 109; ofrece al inculcado las garantías constitucionales de los artículos 14 y 16 y sus resultados no prevén la privación de la libertad del responsable, por tratarse de una sanción que sólo puede imponerse por el juez penal."

Como colorario de lo anterior, podemos decir que en resumen, el procedimiento administrativo para la aplicación de sanciones al que se refiere el artículo 64 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, es el siguiente: Se gira citatorio al presunto responsable (según los datos proporcionados por el quejoso o denunciante), indicándole en el mismo la presunta responsabilidad o responsabilidades que se le atribuyen, el lugar, día y hora de la celebración de la audiencia y su derecho a ofrecer pruebas y presentar alegatos, por sí o por medio de un defensor. (Frac. I)

La citada ley señala 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 (frac. I, párrafo 3). A dicha audiencia asistirán tanto el servidor público presunto responsable como un representante de la dependencia.

La propia Ley de Responsabilidades obliga a las contralorías internas a resolver sobre la inexistencia de responsabilidad o imponiendo al infractor las sanciones correspondientes, al concluir la audiencia o dentro de los tres días hábiles siguientes; asimismo, a notificar la resolución respectiva dentro de las 24 horas siguientes al interesado, a su jefe inmediato, al representante designado por la dependencia y al superior jerárquico. (Frac. II)

En igual forma se prevé que cuando no se cuenten con suficientes elementos para emitir una resolución o se adviertan nuevas responsabilidades del presunto responsable o de otras personas, se podrán practicar otras investigaciones y citar para ---- otras audiencias (frac. III). Hay que hacer notar que cuando se habla de "otras personas", entendemos que se trata de otros servidores públicos que presumiblemente también incurrieron en responsabilidad dentro de los hechos investigados; aunque la redacción de dicho párrafo deja abierta la posibilidad de citar a o-- otras audiencias al mismo promovente, al no disponer lo contra-- rio.

Al respecto la fracción IV del citado numeral ordena que la Secretaría de la Contraloría General de la Federación y (de conformidad a los acuerdos delegatorios de facultades) las Contralorías Internas de las dependencias tienen la facultad para determinar la suspensión temporal de los presuntos responsables de -- sus cargos, empleos y comisiones. Más adelante indica que dicha suspensión se determinará, si a juicio de dichos órganos de control así conviene para la conducción o continuación de las investigaciones; en este caso creemos que la determinación de dicha - suspensión temporal se hará en forma discrecional, lo cual es -- violatorio de las garantías individuales de los servidores públi cos inculcados, quienes se ven afectados por dicha determinación en sus derechos laborales. Aunque al final especifica que la sus pensión no va a prejuzgar sobre la responsabilidad imputada, lo cual deberá hacerse constar previamente en la determinación de -

aquella; pero ni aun así deja de ser violatoria de las garantías constitucionales del servidor público inculpada esa facultad discrecional.

Desde otro punto de vista, el mismo artículo 66 de la supra citada ley ordena la obligación de levantar acta circunstanciada de todo lo actuado en las diligencias y la obligación de que los que intervengan en ella la suscriban, previo apercibimiento de las sanciones impuestas a quienes faltan a la verdad.

Efectivamente, nos hemos dado cuenta que la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos presenta muchas deficiencias jurídicas en materia procedimental, por eso a consecuencia de ello, la Suprema Corte de Justicia de la Nación emitió una jurisprudencia, determinando la supletoriedad del Código Federal de Procedimientos Civiles en dicha materia, que a la letra dice: "PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS, SUPLETORIEDAD DEL CÓDIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES, debe estimarse supletoriamente aplicable el Código Federal de Procedimientos Civiles, lo mismo que de todos los Procedimientos y Leyes Administrativas Federales. Sexta Epoca.- Tercera Parte.- Volumen LXXIII, página 40."

Específicamente, en la Contraloría Interna de la Secretaría General de Protección y Vialidad del Departamento del Distrito Federal, se sigue el siguiente procedimiento en la investigación

y determinación de presuntas responsabilidades, dado que este Organismo de Control no aplica ninguna sanción. Dicho procedimiento se instruye en la Subdirección de Responsabilidades, que está integrado por dos Departamentos: el de Quejas y Denuncias y el de Integración, Verificación e Investigación de Expedientes.

En forma previa, en el Departamento de Quejas y Denuncias, se recibe la queja o denuncia por parte del promovente o su representante legal, tratándose de personas morales, y se le cita a una audiencia llamada de investigación, a la cual es citado también el presunto responsable, a efecto de que se lleve a cabo la confrontación entre ambas partes, de la que se desprenderá el reconocimiento y la imputación directa, en su caso, del promovente hacia el presunto responsable, y se les toma su respectiva declaración. Cuando en esta diligencia se encuentran presentes tanto el servidor público inculcado y el promovente, existiendo el reconocimiento y la imputación directa de éste hacia aquél, y además de los hechos promocionados se presume la comisión de algún ilícito penal, se da vista con las actuaciones originales -- que integran el expediente a la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, poniendo a su disposición a los servidores públicos inculcados, con fundamento en los artículos 4o. y 61 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Quando no sucede este último caso, una vez declaradas las partes, se turna el expediente al Departamento de Integración, -

Verificación e Investigación de Expedientes, en donde es estudiada por analistas, y si de su análisis se desprenden elementos -- suficientes para presumir alguna violación, tenemos que ver de -- qué tipo de violaciones se trata; así, cuando se trata de infracciones a reglamentos o a otras disposiciones administrativas en materia de protección y vialidad por parte de elementos de la Policía del Distrito Federal, se turnan a la Dirección de Asuntos Jurídicos y Justicia Policial, quien es competente para conocer de la reputación de los elementos de dicha Policía y de faltas graves que no constituyan delitos, imponiendo el correctivo disciplinario correspondiente, y, en su caso, determina la baja del elemento, a través de un procedimiento instruido en su Consejo de Honor y Justicia, por el que se le da al elemento inculcado -- la garantía de audiencia constitucional. (Arts. 26, 28, 33 y 36 -- del Reglamento de la Policía Preventiva del Distrito Federal).

También podemos decir que cuando el servidor público comete una falta no calificada como grave al Reglamento de la Policía Preventiva del Distrito Federal (verbi gracia: por faltar a una audiencia sin causa justificada), la Contraloría Interna de la -- Secretaría General de Protección y Vialidad, elaborará un Acuerdo, el cual notifica al Director General de Operaciones, para que -- sea éste quien aplique el correctivo disciplinario correspondiente, según la facultad conferida por el artículo 23, en relación con el artículo 26 del citado ordenamiento.

En otro caso, si se presume una responsabilidad por viola--

ciones a la Ley de Responsabilidades, se instaura al servidor público presunto responsable el procedimiento administrativo sancionador, conforme a la citada Ley, levantándose para el efecto el acta administrativa de presunta responsabilidad, y posteriormente se le cita para la audiencia de la ley, en la forma y términos previstos por el mismo ordenamiento, dándole su derecho a ofrecer pruebas y alegar lo que a su derecho convenga, por sí o por medio de su defensor.

Una vez levantada el acta de audiencia de ley, se turna la documental de cuenta que integre el expediente a la Dirección de Responsabilidades y Sanciones de la Contraloría General del Departamento del Distrito Federal, que es la autoridad competente en materia de responsabilidades administrativas, para que resuelva, en su caso, sobre la sanción a imponerse al servidor público.

La propia Ley de Responsabilidades contempla otro caso, y es cuando del análisis del expediente no se desprenden elementos de juicio que hagan presumir alguna violación a la Ley de Responsabilidades, aquí la Contraloría Interna de la Secretaría General de Protección y Vialidad puede acordar la Improcedencia del asunto; asimismo, emitir un acuerdo de Incompetencia o Prescripción, todo esto de conformidad con el oficio DRS CG-3473 del 10. de junio de 1988, suscrito por el Subdirector de Responsabilidades de la Dirección de Responsabilidades y Sanciones de la Contraloría General.

Un ejemplo de Incompetencia es el que señala en el oficio--circular número 05 del 24 de enero de 1986, suscrito por el Ofi--cial Mayor del Departamento del Distrito Federal, donde se espe--cifica que si del estudio del expediente se desprenden acciones administrativas y legales derivadas de los daños causados a los bienes patrimoniales del gobierno capitalino, el mismo es turna--do a la Unidad Departamental de Control de Daños de la Coordina--ción General Jurídica, quien es competente para conocer de esta materia.

Finalmente vemos que la Contraloría Interna de la Secreta--ría General de Protección y Vialidad se encuentra en un nivel --jerárquico inferior en relación a la Contraloría General, de --quien depende directamente por lo que respecta a su funcionalidad, toda vez que es este Organó de Control General quien le se--ñala, a través de circulares y acuerdos, los lineamientos a se--guir en la determinación de responsabilidades administrativas; no obstante ello, el Organó de Control primeramente citado pue--de emitir acuerdos de improcedencia, incompetencia y prescrip--ción, que representan verdaderas resoluciones que legalmente de--bería emitir la Contraloría General, por sí o a través de su Di--rección de Responsabilidades y Sanciones.

Asimismo, dentro del procedimiento administrativo para la aplicación de sanciones administrativas, es de singular impor--tancia conocer qué tipo de autoridades intervienen en la aplica--

ción y ejecución propiamente dicha de las mismas. A dichas autoridades nos referiremos en los dos puntos siguientes.

4. AUTORIDADES APLICADORAS DE SANCIONES ADMINISTRATIVAS

En el anterior capítulo dijimos que los órganos de la Administración pueden tener el carácter de autoridades o auxiliares. Anotamos que los primeros tienen facultad para realizar actos de naturaleza jurídica que afectan la esfera de los particulares e imponer a éstos sus determinaciones, así también que dichos órganos están investidos de facultades de decisión y ejecución. En similar sentido se expresa el diccionario de derecho: "Autoridad. Potestad legalmente conferida y reciba para ejercer una función pública para dictar al efecto resoluciones cuya obediencia es indeclinable bajo amenaza de una sanción y la posibilidad legal de su ejecución forzosa en caso necesario." (11)

Así tenemos que las autoridades aplicadoras son las que se encargan de aplicar el derecho, es decir a buscar el precepto jurídico que se adecúe en forma exacta al hecho en concreto, -- emitiendo una resolución en ese sentido, en la que se especificará cual es la sanción impuesta y la autoridad competente para ejecutarla. En tal virtud, la aplicación del derecho: "Es la --

(11) De Pina, Rafael y de Pina Vara, Rafael. Op. cit., p. 177.

operación o conjunto de operaciones encaminadas a la actuación - de las normas jurídicas por los órganos competentes y el resultado de esa operación u operaciones." (12)

De tal suerte que las autoridades aplicadoras de sanciones son en primer lugar, la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, máximo organismo para la aplicación de responsabilidades administrativas, los Superiores Jerárquicos y las Contralorías Internas de todas las dependencias del Ejecutivo Federal. Sobre este particular, José Luis Soberanes apunta: "...es competente la Secretaría de la Contraloría en los asuntos que no corresponden a las contralorías internas." (13)

Nos podemos decir lo mismo de las unidades de quejas y denuncias ni de las contralorías internas del Departamento del Distrito Federal, dado que éstas, como ya lo hemos comentado, tienen el carácter de órganos auxiliares, porque auxilian a la Contraloría General de dicho Sector para constituir las responsabilidades administrativas, preparándole los elementos necesarios a efecto de que este Organismo de Control emita sus resoluciones.

En este orden de ideas, estimamos que las unidades de que--

(12) De Pina, Rafael y de Pina Vara, Rafael. Op. cit., pp. 93 y

⁹⁴
(13) Soberanes Fernández, José Luis et. al. Op. cit., p. 138.

jas y denuncias y las contralorías internas del Sector Departamento del Distrito Federal deben tener el carácter de autoridades. Lo anterior quiere decir que deben tener autonomía y fuerza de decisión con el propósito de que sean ellas mismas las que puedan dar cumplimiento a las sanciones administrativas. En otras palabras, que se les de facultad para emitir resoluciones y puedan aplicar las sanciones conducentes a los servidores públicos responsables o resolver sobre la existencia o inexistencia de responsabilidades, al concluir la audiencia o dentro del término establecido en la ley, como lo prevé el numeral 64, fracción II de la Ley de Responsabilidades, y no esperar a que el asunto sea turnado a la Contraloría General para su resolución, porque en ese tiempo transcurre el término de tres días para resolver. Esto ha sido aprovechado por los servidores públicos responsables, quienes tienden a recurrir, con resultados favorables por cierto, las resoluciones que no fueron emitidas dentro del término legal por la autoridad competente.

5. AUTORIDADES EJECUTORAS DE SANCIONES ADMINISTRATIVAS

Por lo que respecta a las autoridades ejecutoras de sanciones, éstas efectúan su cometido una vez que las autoridades aplicadoras (investigadoras) han dictado una resolución respecto a un caso en concreto, a fin de que sean aquéllas quienes cumplan con la ejecución propiamente dicha de la sanción impuesta.

La ejecución es considerada como una actividad puramente ad

ministrativa, aunque también la encontramos en materia penal, en donde constituye una fase del proceso, verbi gracia: "La ejecución de las sentencias irrevocables en materia penal corresponde a la Dirección General de Servicios Coordinados de Prevención y Readaptación Social. Esta designará los lugares en que los reos deban extinguir las sanciones privativas de libertad, ejercerá todas las funciones que le señalen las leyes y reglamentos, practicará todas las diligencias para que las sentencias se cumplan estrictamente..." (14)

Específicamente, la Contraloría General del Departamento -- del Distrito Federal cuando emite una resolución, ya sea por sí o a través de su Dirección de Responsabilidades y Sanciones, la notifica a las autoridades correspondientes; pero al mismo tiempo determina cual va ser la autoridad que ejecutará materialmente la sanción administrativa impuesta. En este caso, dicha autoridad ejecutara será la que haga efectiva la sanción. Por ejemplo cuando se resuelve aplicar una sanción consistente en un --- apercibimiento privado o público, el mismo lo puede hacer efectivo el titular del area en la que el servidor público sancionado realice sus funciones.

Según las razones que anteriormente se comentaron, es conveniente en la ejecución de resoluciones administrativas la in--

(14) De Pina, Rafael y de Pina Vera, Rafael. Op. cit., p. 260.

tervención de autoridades administrativas. En este caso la autoridad aplicadora (investigadora) como la autoridad ejecutora de sanciones serán administrativas.

6. APLICATORIEDAD REAL DE LA CONTRALORIA INTERNA COMO ORGANO SANCIONADOR

Como se podrá apreciar, por las razones vertidas en este capítulo, específicamente, y por las razones a que hemos hecho alusión a lo largo de este estudio, jurídicamente la Contraloría -- Interna de la Secretaría General de Protección y Vialidad no debe ser considerada como un órgano sancionador, dado que legalmente no se le han otorgado facultades para emitir resoluciones sancionadoras. Aunque, como también dejamos asentado, sí emite acuerdos de improcedencia, que constituyen verdaderas resoluciones que ella no debería emitir, en virtud de que las mismas únicamente las puede emitir la Contraloría General o su Dirección -- de Responsabilidades y Sanciones.

Asimismo, dicha Contraloría Interna actúa bajo ciertos lineamientos o principios para la aplicación del procedimiento disciplinario a los servidores públicos, y concretamente ellos son los siguientes: Al recibirse las quejas y denuncias, se realizan las investigaciones necesarias a efecto de integrar los expedientes respectivos, y una vez agotada la fase investigatoria, se -- formula una Acta Administrativa de Presunta Responsabilidad. Pre-

vio levantamiento de esta Acta, se cita al o los presuntos responsables para el desahogo de la audiencia de ley, según la Ley de Responsabilidades, y una vez que se ha desahogado la audiencia de ley, las actuaciones son remitidas a la Dirección de Responsabilidades y Sanciones para ampliar las diligencias o bien para emitir la resolución respectiva.

Del presente estudio se advierte que las contralorías internas del Sector Departamento del Distrito Federal tienen limitadas sus funciones por la Contraloría General de dicha Dependencia, quien mediante acuerdos, circulares, etc., norman su funcionalidad. Aunado a que dichos órganos de control interno que de ella dependen, actúan de conformidad a la facultad legal que les da el supracitado artículo 9, fracción XV del Reglamento Interno del Departamento del Distrito Federal, y que a la letra dice: -- "Tratándose de los servidores públicos de las unidades, órganos y entidades que cuenten con sus Contralorías Internas, éstas realizarán las investigaciones necesarias, integrarán los expedientes respectivos y los turnarán a la Contraloría General para su trámite consecuente."

En consideración a lo señalado en este precepto, los citados órganos de control interno, únicamente realizan investigaciones para determinar presuntas responsabilidades y una vez hecho ésto turnan los expedientes debidamente integrados a la Dirección de Responsabilidades y Sanciones para su resolución respec-

tiva.

Concretamente, la Contraloría Interna de Protección y Vialidad, actúa como una oficina receptora de quejas y denuncias, al servicio de todo el público (ciudadanía) y de los mismos servidores públicos adscritos a esa Institución. Recibida la queja o denuncia, se realizan las investigaciones necesarias a efecto de reunir los elementos necesarios para poder determinar la presunta responsabilidad de los servidores públicos, remitiendo, en este caso, el asunto a una segunda instancia para que se realicen otras diligencias y se resuelva conforme a derecho. Desde este punto de vista, nos atrevemos a decir que específicamente el citado Organó de Control actúa más o menos como una agencia investigadora, toda vez que efectúa las diligencias necesarias a fin de integrar la queja o denuncia y determinar la presunta responsabilidad del o los servidores públicos, para posteriormente turnar el expediente a la autoridad que habrá de resolverlo, en este caso a la Dirección de Responsabilidades y Sanciones.

En este orden de ideas y toda vez que el Organó de Control Interno en cuestión no cuenta con facultades sancionadoras, función principal que por ley tienen todas las Contralorías Internas de las dependencias de gobierno. Así, como un comentario aclaratorio, no debería considerársele como una Contraloría Interna, sino más bien como una Sub-contraloría Interna. En este sentido, la Contraloría General viene a ser la Contraloría Interna

del Departamento del Distrito Federal, según la Ley de Responsabilidades, en virtud de que realiza todas y cada una de las facultades y obligaciones que la propia ley le determina para todos los Organos de Control Interno de las dependencias del Ejecutivo Federal.

En realidad, queremos enfatizar sobre la necesidad jurídica de dar facultades de carácter sancionador al Organo de Control Interno de la Secretaría General de Protección y Vialidad, dado que son muchos los motivos que así lo reclaman, como lo son: El crecimiento de relaciones directas entre los particulares y los servidores públicos o bien entre los propios servidores públicos; que transcurra el término que establece la Ley de Responsabilidades para que la autoridad resuelva sobre la existencia o inexistencia de responsabilidad, o bien que prescriba la acción de la autoridad competente para aplicar sanciones. Lo anterior tendría solución si se pudiera delegar en el supracitado Organo de Control Interno la facultad de constituir responsabilidades, resolviendo el mismo Organo el asunto del que conoce y aplicando las sanciones correspondientes; asimismo se evitaría con esa delegación de facultades que las resoluciones fueran recurridas -- por no haberse emitido dentro del término que señala la ley de la materia.

Como un contenido objetivo de la ley, me permito indicar -- que la realidad nos indica que las resoluciones emitidas por la

Contraloría General son impugnadas continuamente por las razones que acabamos de exponer, con recursos de revocación interpuestos por los servidores públicos sancionados ante el Tribunal Fiscal de la Federación, muchos de los cuales proceden. Pero de los medios de impugnación nos ocuparemos en el siguiente capítulo, en donde expreso en forma detallada diversos conceptos y puntos de vista de dichos medios.

CAPITULO IV

MEDIOS DE IMPUGNACION A LA SANCION IMPUESTA

- 1. LA REVOCACION.**
- 2. LA REVISION.**
- 3. AMPARO.**

CAPITULO IV

MEDIOS DE IMPUGNACION A LA SANCION IMPUESTA

Desde el punto de vista filosófico, el profesor en Filosofía del Derecho, Lic. Enrique Suárez Gil, al hablar acerca de los medios de impugnación, apunta que éstos son procedimientos jurídicos, - en donde la técnica jurídica se pone de manifiesto al interpretar y aplicar la ley. (1)

En la legislación mexicana existe el derecho a la legalidad de los medios de impugnación a la sanción impuesta. Este derecho de los administrados está unido a otros derechos, como son el derecho a la competencia, al establecimiento de la forma, al motivo, al objeto y al fin dispuesto en la ley. En este caso, esos - derechos son protegidos mediante el otorgamiento a sus titulares de medios legales para impugnar los actos y resoluciones que emitan las autoridades, así como de cualquier otra autoridad, con - los cuales puedan obtener la reparación en caso de violación, es decir que el acto o la resolución lesiva para el quejoso sea reformada, anulada o revocada.

En este sentido se hace conveniente saber en principio qué

(1) Suárez Gil, Enrique. La Teoría Integral del Derecho, Editorial Cajica, S. A., México, 1988, pp. 83 y 84.

son los medios de impugnación. Al respecto, Cipriano Gómez Lara comenta: "Los medios de impugnación son los instrumentos procesales ofrecidos a las partes para provocar aquél control sobre la decisión del juez, y este control es, en general..., encomendado a un juez no sólo diverso de aquel que ha emitido el pronunciamiento impugnado o gravado, sino también de grado superior, aun cuando no esté en relación jerárquica verdadera y propia con el primero." (2)

El mismo autor sigue comentando sobre los medios de impugnación: "son recursos, procedimientos, instancias o acciones, que las partes tienen para combatir los actos o resoluciones de los tribunales, cuando éstos sean incorrectos, equivocados, no apegados a derecho o injustos." (3)

Como resultado de un procedimiento de la Técnica Jurídica, los medios de impugnación tienen como finalidad la confirmación, la modificación o la revocación de la resolución. Es decir que al reexaminarse la resolución impugnada, de acuerdo con los agravios o violaciones constitucionales que presente el recurrente o el apelante, en donde se observe que está correcta y apegada a derecho, que estaba mal o equivocadamente emitida, o bien, que estuvo

(2) Gómez Lara, Cipriano. Teoría General del Proceso, segunda edición, Textos Universitarios, U. N. A. M., México, 1980, p. 325.

(3) Idem., p. 327.

mal dictada o no apegada a derecho.

Esos medios legales son medios de impugnación que pueden -- clasificarse según las autoridades que deben intervenir, en recursos administrativos o acciones jurisdiccionales. En este sentido, el maestro Andrés Serra Rojas da el concepto de recurso administrativo, diciendo: "El recurso administrativo es una defensa legal que tiene el particular afectado para impugnar un acto administrativo ante la propia autoridad que lo dictó, el superior jerárquico u otro órgano administrativo, para que lo revoque, anule o lo reforme una vez comprobada la ilegalidad o inoportunidad del acto." (4)

Lo anterior quiere decir que el recurso administrativo tiene por objeto lograr que se realice un nuevo análisis de la declaración administrativa combatida, tomando en cuenta los conceptos de los agravios presentados por el recurrente, a efecto de que la autoridad competente para conocer de este medio de impugnación determine si ha de subsistir, modificarse o anularse. Por otro lado, dichos recursos administrativos deben cumplir con ciertos elementos de esencia y forma para su interposición. Así el maestro Enrique Pérez de León dice que dichos elementos son los siguientes:

(4) Serra Rojas, Andrés. Derecho Administrativo, novena edición, Editorial Porrúa, S. A., México, 1979, p. 493.

-Existencia de una ley que lo prevenga. El artículo 15 del Código Fiscal de la Federación, ordena que el recurso administrativo debe estar legalmente establecido.

-Existencia de una declaración administrativa.

-Que esa declaración cause perjuicio al recurrente. Sólo -- quien resulte lesionado en sus intereses, podrá hacer valer el - recurso.

-Una ley que determine la autoridad competente ante la cual se debe imponer. La ley debe consignar cuál será la autoridad facultada para conocer del recurso, que bien podrá ser la que dictó el acto o una de más alta jerarquía.

-Fijación dentro de la técnica procesal de la forma de presentación y del procedimiento para resolverlo. El artículo 122 - del Código Fiscal de la Federación señala las formalidades en el trámite al que debe sujetarse la interposición del recurso y del procedimiento para resolverlo.

-Plazo para formularlo. El artículo 121 del Código Fiscal - de la Federación dispone que el escrito por el que se interponga el recurso, deberá ser presentado dentro de los 45 días que sigan a aquél en que surta efectos la notificación del acto impugnado.

-Admisión de pruebas. Quien interpone el recurso tiene oportunidad de demostrar la ilegalidad de la resolución recurrida, a través del ofrecimiento de pruebas.

-Obligación de resolver. La seguridad para el recurrente de

que en el término establecido se dictará sentencia. (5)

Asimismo, la legislación positiva mexicana ha establecido - como verdaderos recursos legales, los siguientes: I. La revocación; II. La oposición al procedimiento ejecutivo; y III. La nulidad de notificaciones (art. 160 del Código Fiscal de la Federación). Pero en este Capítulo nos concretamos a hacer una breve - referencia de los recursos de revocación y revisión, aludiendo - al Juicio de Nulidad, así como del Amparo en materia administrativa.

1. LA REVOCACION

Dentro de la técnica jurídica, el Recurso de Revocación se encuentra dentro de los llamados recursos jerárquicos, en virtud de que se promueve ante una autoridad superior, con el objeto de que modifique o revoque la decisión de una autoridad inferior, - en este sentido lo apunta el doctor en derecho Gonzalo Armienta Hernández: "El recurso jerárquico es una reclamación promovida - contra un acto o decisión de un agente administrativo, ante el - superior jerárquico, para que éste modifique o revoque esa decisión, por considerar que lesiona un derecho o interés legítimo - del recurrente, e implica a la vez una transgresión de normas le

(5) Pérez de León, Enrique. Notas de Derecho Constitucional Administrativo. 11a. ed., Ed. Porrúa, S. A. Méx., 1990 pp. 237 - y 238.

gales que imperan en la actividad administrativa." (6)

Según el procedimiento que se establece en la ley, el Recurso de Revocación viene a ser una declaración unilateral de la autoridad que revisa un acto administrativo válido y eficaz por motivos de legalidad, que se generan después de que nació el acto. De ahí que cuando se establezca que un acto administrativo es contrario a la ley, no puede engendrar derechos ni producir consecuencias jurídicas; por lo tanto, en estos casos las autoridades administrativas pueden revocar sus propias resoluciones, sin violar las garantías individuales de los administrados.

Hablando concretamente del recurso administrativo de revocación en materia de responsabilidades, se hace necesario estudiar lo que sobre el particular prevé la Ley Federal de Responsabilidades de los servidores Públicos. Según esté ordenamiento, el Recurso de Revocación será procedente contra las resoluciones dictadas por el superior jerárquico del servidor público, por las cuales se impongan sanciones administrativas (art. 71). De tal suerte -- que la autoridad que haya impuesto la sanción impugnada será competente para conocer del recurso.

La misma ley señala un término para la interposición del ci-

(6) Armiента Hernández, Gonzalo. Tratado Teórico Práctico de los Recursos Administrativos, 2a. edición, Ed. Porrúa, S. A., México, 1992, p. 75.

tado recurso, el cual deberá interponerse dentro de los quince -- días siguientes a la fecha en que surta efectos la notificación -- de la resolución recurrida (art. 71).

Los requisitos formales para la presentación de este recurso son los siguientes:

-Expresar los agravios que a juicio del servidor público le cause la resolución reclamada;

-Acompañar copia de la resolución reclamada y de la constancia de notificación de la misma; y

-Ofrecer las pruebas que considere pertinentes.

Al concluir el desahogo de las pruebas admitidas, el superior jerárquico emitirá resolución en ese momento, o dentro de -- los tres días siguientes, y procederá a notificarlo al interesado (art. 71. frac. III).

Por su parte, el artículo 73 de la ley da opción al afectado por las resoluciones administrativas para interponer el recurso -- de revocación o impugnarlas ante el Tribunal Fiscal de la Federación, y asimismo, el artículo 74 ordena que las resoluciones que dicte este Tribunal podrán impugnarse por la Secretaría o por el superior jerárquico.

La interposición del Recurso de Revocación tiene el efecto -- de suspender la ejecución de la resolución recurrida, si lo solicita el promovente; pero únicamente cuando se han cumplido con --

ciertos supuestos que la misma ley contempla y que a continuación transcribimos (art. 72):

"I. Tratándose de sanciones económicas, si el pago de éstas se garantiza en los términos que prevenga el Código Fiscal de la Federación; y

"II. Tratándose de otras sanciones, se concederá la suspensión si concurren los siguientes requisitos:

a) Que se admita el recurso;

b) Que la ejecución de la resolución recurrida produzca daños o perjuicios de imposible reparación en contra del recurrente; y

c) Que la suspensión no traiga como consecuencia la consumación o continuación de actos u omisiones que impliquen perjuicios al interés social o al servicio público."

En conclusión, la propia Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos establece que las autoridades que emiten resoluciones por las cuales se impongan sanciones administrativas, son las competentes para conocer del Recurso de Revocación. En consideración a ello, y como lo hemos venido apuntando a lo largo de esta exposición, la Contraloría Interna de la Secretaría General de Protección y Vialidad no tiene facultad para conocer de ningún recurso administrativo, en virtud de que no emite resoluciones. De ahí que únicamente la Contraloría General del Departamento del Distrito Federal y su Dirección de Responsabilidades y Sanciones, a quien delegó facultades sancionadoras -

en materia de responsabilidades de los servidores públicos, son las autoridades competentes para conocer de los recursos administrativos.

2. LA REVISION

La Revisión Jerárquica es un recurso ordinario que se da -- frente a los actos que no agotan la vía administrativa, el cual puede interponerse ante el superior jerárquico de la autoridad -- que emite la resolución recurrida. A este recurso se le ha denominado revisión jerárquica, en virtud de que se interpone ante -- el superior jerárquico de la autoridad que emitió la resolución impugnada. En este sentido lo señala el maestro Pérez de León: -- "El recurso que puede interponer el particular, ante la autoridad de jerarquía superior a la que dictó el acto administrativo, se conoce con el nombre de revisión." (7)

El mismo autor advierte que la revisión solicitada por un -- particular constituye propiamente un recurso administrativo, --- cuando la autoridad está obligada a revisar la legalidad u oportunidad de la resolución combatida. (8)

Consideramos que los requisitos esenciales que debe conte--

(7) Pérez de León, Enrique. Op. cit., p. 239.

(8) Idem., pp. 239 y 240.

ner este recurso, son los siguientes: que la ley lo prevea y que la autoridad superior tenga competencia para conocer del recurso, ya que si la autoridad carece de facultades para resolverlo la resolución es inválida; siendo que de acuerdo a nuestra Constitución Política, las leyes de la materia establecen la competencia como un elemento fundamental de la legalidad procedimental, sin el cual no se procede a la resolución de un recurso. Es evidente que estos requisitos esenciales de este recurso pueden servir como un ejemplo para todos los demás recursos administrativos.

En la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos no se contempla el Recurso de Revisión, sino que ésta remite al servidor público afectado por las resoluciones sancionadoras al Juicio de Nulidad, cuyo trámite se contempla en el Código Fiscal de la Federación. Asimismo, conviene señalar que los efectos que actualmente tiene la resolución del Juicio de Nulidad, se equiparan de acuerdo a la doctrina a los del Recurso de Revisión.

Al efecto se propone para mejorar el tratamiento dado a los recursos en la Ley de Responsabilidades: a) Se delimite dentro de la citada ley el alcance y trámite de un Recurso de Revisión propio; b) Se elimine la dualidad contenida en dicha ley, entre el Recurso de Revocación y el Juicio de Nulidad; y c) Que se elimine la competencia que se otorga al Tribunal Fiscal de la Federación, para conocer de controversias entre la Federación y sus

trabajadores (servidores públicos), en virtud de que dicho Tribunal es un tribunal autónomo que se refiere específicamente a la materia fiscal, y no a la materia de sanciones administrativas.

3. AMPARO

En el sistema procesal mexicano, el Juicio de Amparo es considerado como un verdadero medio de impugnación y el más importante medio de defensa constitucional contra las resoluciones definitivas arbitrarias dictadas por las autoridades, violatorias de las garantías del ciudadano.

Sobre este particular, el licenciado Cipriano Gómez Lara -- apunta lo siguiente: "...por el contrario, el juicio de amparo, es un típico medio de impugnación, porque no es parte del proceso primario, sino es un proceso específico impugnativo, por medio del cual se combate una resolución definitiva dictada en un anterior y distinto proceso." (9)

Antes de entrar al estudio del Amparo, es conveniente conocer el concepto del mismo, para precisar su alcance derivado de nuestra Constitución, de tal manera que los tratadistas mexicanos -entre ellos, el Doctor Ignacio Burgoa- consideran que el Am

(9) Gómez Lara, Cipriano. Op. cit., pp. 237 y 328.

paro es una institución de carácter jurídico, con las características de un juicio, a través del cual se busca obtener la protección de la constitucionalidad y de la legalidad.

Veamos lo que dice el renombrado Doctor Burgoa cuando nos da el concepto de Amparo: "El amparo es un juicio o proceso que inicia por la acción que ejercita cualquier gobernado ante los órganos jurisdiccionales federales contra todo acto de autoridad (lato sensu) que le causa un agravio en su esfera jurídica y que considere contrario a la Constitución, teniendo por objeto invalidar dicho acto o despojarlo de su eficiencia por su inconstitucionalidad o ilegalidad en el caso concreto que lo origine." ---
(10)

Del anterior concepto desprendemos que el objeto del Juicio de Amparo es proteger las Garantías Individuales de los gobernados y mantener el orden constitucional. En tal virtud, a través de las garantías de legalidad plasmadas en los artículos 14 y 16 constitucionales se protegen las Garantías Individuales, y asimismo, toda la Constitución. Por esta razón, el Amparo mantiene la legalidad, de tal suerte que si al emitirse una resolución o sentencia se violase alguna disposición legislativa, simultáneamente se viola la garantía de legalidad que señalan los

(10) Burgoa, Ignacio. El Juicio de Amparo, 23a. ed., Editorial - Porrúa, S. A., México, 1986, p. 177.

artículos mencionados.

Es menester señalar que el artículo 16 constitucional da amplitud al Juicio de Amparo como medio de control de la legalidad, al disponer: "Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles y posesiones, sino en virtud de mandamiento - escrito de autoridad competente que funde y motive la causa legal del procedimiento." En este sentido lo manifiesta el doctor Carlos Arellano García, al mencionar: "En nuestro país, el principio de legalidad lo recoge el artículo 16 constitucional, y como está dentro del capítulo de las garantías individuales, su transgresión da lugar a que opere el juicio de amparo, conforme a la fracción I del artículo 103 constitucional." (11)

De tal manera que a través del artículo 103 de la Constitución, se protegen las Garantías Individuales (frac. I) y se salvaguarda gran parte de los artículos de la misma Ley suprema --- cuando hay conflictos entre autoridades federales y locales ---- (fracs. II y III).

"Art. 103.-Los tribunales de la Federación resolverán toda controversia que se suscite:

"I. Por leyes o actos de la autoridad que violen las garan-

(11) Arellano García, Carlos. El Juicio de Amparo, Editorial Porrúa, S. A., México, 1992, p. 297.

tías individuales;

"II. Por leyes o actos de la autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los Estados;

"III. Por leyes o actos de las autoridades de éstos que invadan la esfera de la autoridad federal."

Asimismo, el artículo 107 de la Constitución dispone que todas las controversias del artículo 103, se sujetarán a los procedimientos y formas del orden jurídico que determine la ley.

Hecho este breve preámbulo, en el cual hemos hablado del -- concepto de Juicio de Amparo y de la procedencia del mismo, de conformidad con lo señalado por nuestra Constitución, nos permitimos hacer los siguientes comentarios:

Primeramente, veamos lo que dice la Ley de Amparo respecto del amparo directo, lo cual nos servirá de fundamento en esta pequeña exposición, para ello transcribimos textualmente el artículo 158 de dicho ordenamiento en su primer párrafo: "El juicio de amparo directo es competencia del Tribunal Colegiado de Circuito que corresponda, en los términos establecidos por las fracciones V y VI del artículo 107 constitucional, y procede contra sentencias definitivas o laudos y resoluciones que pongan fin al juicio dictados por tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, respecto de los cuales no proceda ningún recurso ordinario -- por el que puedan ser modificados o revocados, ya sea que la vio-

lación se cometa en ellos o que, comentida durante el procedi---
miento, afecte a las defensas del quejoso, trascendiendo al re--
sultado del fallo, y por violaciones de garantías cometidas en -
las propias sentencias, laudos o resoluciones indicados."

De la lectura de este artículo, salta a la vista que contra
las resoluciones definitivas o laudos y resoluciones que pongan
fin al juicio, dictados por tribunales administrativos, procede
el amparo directo, siendo competente para conocer del mismo el -
Tribunal Colegiado de Circuito. Pero para que proceda dicho Ampa
ro, no deberá proceder en contra de la resolución definitiva nin
gún recurso ordinario por el cual pueda ser modificada o revoca--
da.

En este sentido, contra las resoluciones que dicte, en el -
caso que nos ocupa este estudio, la Contraloría General del De--
partamento del Distrito Federal, por sí o a través de su Direc--
ción de Responsabilidades y Sanciones, no podrán ser impugnadas
directamente en juicio de amparo, en virtud de que dichas resolu
ciones no son definitivas y que contra ellas procede el recuros
de revocación y/o el juicio de nulidad, el primero podrá interpo
nerse ante la misma autoridad que emite la resolución (art. 71 -
primer párrafo de la Ley de Responsabilidades) y el segundo, an-
te el Tribunal Fiscal de la Federación (art. 73).

Ahora, remitámonos a los recursos administrativos que pue--
den agotarse antes de interponer el juicio de amparo. Así tene--

mos que el artículo 73 de la Ley de Responsabilidades señala que el servidor público afectado por las resoluciones administrativas tiene opción de interponer el recurso de revocación o bien impugnarlas en forma directa ante el Tribunal Fiscal de la Federación. Cuando a través del recurso de revocación se impugna la resolución y ésta es confirmada, no puede reclamar en juicio de amparo dicha resolución, toda vez que la confirmación de la resolución en esa vía, no es una resolución definitiva, sino que se trata de un acto de autoridad emitido dentro del mismo procedimiento administrativo, en la virtud de que, como lo señala el mismo artículo 73 en su segundo párrafo: "la resolución que se dicte en el recurso de revocación será también impugnabile ante el Tribunal Fiscal de la Federación."

En este supuesto, el servidor público afectado necesitará interponer juicio de nulidad ante el Tribunal Fiscal de la Federación, y en el caso de que esta autoridad también confirme la resolución emitida por la autoridad sancionadora, entonces si podrá acudir al amparo y protección de la justicia federal, promoviendo en juicio de amparo directo contra la resolución definitiva emitida por dicho Tribunal.

Ahora bien, en virtud de esa opción entre interponer Recurso de Revocación o directamente el Juicio de Nulidad, el servidor público sancionado puede interponer directamente el Juicio de Nulidad ante el Tribunal Fiscal de la Federación, sin agotar

el Recurso de Revocación, y, por supuesto, si la resolución definitiva de esta autoridad federal es en el sentido de confirmar - la resolución recurrida, entonces podrá reclamarla en vía de Amparo. De tal suerte que cuando la resolución definitiva del Tribunal deje sin efectos la resolución de la autoridad que haya impuesto la sanción, ésta también podrá impugnar dicha resolución en Juicio de Amparo, en la inteligencia de que en este momento - se convierte en parte (autoridad responsable) en el proceso de - amparo.

Por último, el artículo 159 de la Ley de Amparo especifica cuales son los casos en que se consideran violadas las leyes del procedimiento, afectando las defensas del quejoso; es decir, señala los casos en los cuales procede el juicio de amparo, verbi gracia: Cuando no se le cite al juicio o no se le cite conforme a la ley; cuando no se le hayan recibido sus probanzas ofrecidas legalmente; cuando se le declare ilegalmente confeso; cuando no se le concedan los términos o prórrogas que la ley le concede, -- etcétera.

En resumen, las resoluciones emitidas por la Contraloría General del Departamento del Distrito Federal y su Dirección de -- Responsabilidades y Sanciones, primeramente tienen que ser impugnadas mediante el recurso de revocación, posteriormente con el - juicio de nulidad, o bien directamente por esta vía, y por último en Juicio de Amparo.

CONCLUSIONES

PRIMERA.- Al no encontrar en el desarrollo del presente estudio - una definición de las Contralorías Internas, propuse -- que éstas fueran definidas como órganos encargados de - realizar diferentes actividades, tendientes a vigilar y controlar la legalidad de los actos de la Función Pública, y, en su caso, sancionar la ilegalidad de dichos actos, protegiendo así los intereses de la dependencia sobre la cual se encuentre facultado para actuar.

SEGUNDA.- Legalmente, el Departamento del Distrito Federal, la -- Contraloría General y su Dirección de Responsabilidades y Sanciones son competentes para conocer y resolver en materia de responsabilidades administrativas de los servidores públicos; en cambio, la Contraloría Interna de la Secretaría General de Protección y Vialidad atiende quejas y denuncias y determina las presuntas responsabilidades de los servidores públicos, pero no resuelve ni aplica ninguna sanción.

TERCERA.- En consideración a la anterior conclusión, hago notar - que de conformidad a lo expresado en el artículo 9o., - fracción XV del Reglamento Interior del Departamento -- del Distrito Federal, la Contraloría Interna de la Secretaría General de Protección y Vialidad, únicamente -

tiene facultades en el sentido de realizar investigaciones, integrar los expedientes respectivos y turnarlos a la Contraloría General para su trámite consecuente; es decir, agota el procedimiento del artículo 64 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos

CUARTA.- Propongo que el Jefe del Departamento del Distrito Federal delegue en la Contraloría Interna de la Secretaría General de Protección y Vialidad, las facultades que ha delegado a la Contraloría General, y posteriormente a la Subdirección de Responsabilidades y Sanciones, en el sentido de constituir responsabilidades y aplicar sanciones, lo cual beneficiaría al mismo procedimiento sancionador e iba a redundar en un desahogo en la atención de asuntos.

QUINTA.- De acuerdo a la anterior consideración, advierto la necesidad jurídica y práctica de otorgar facultades sancionadoras en materia de responsabilidades administrativas de los servidores públicos a la Contraloría Interna de la Secretaría General de Protección y Vialidad, y --asimismo a todos los órganos de control interno del Sector Departamento del Distrito Federal.

SEXTA.- Quiero enfatizar que no obstante de que la Contraloría Interna de la Secretaría General de Protección y Viali--

dad no tiene facultades para resolver sobre la existencia o inexistencia de responsabilidades administrativas, si emite acuerdos de Improcedencia, mismos que representan verdaderas resoluciones, por las cuales se -- niega la existencia de responsabilidades administrativas, lo cual compete exclusivamente a la Contraloría General y a su Dirección de Responsabilidades y Sanciones.

SEPTIMA.- Asimismo, hago notar la evidente importancia de la descripción, en la aplicación de sanciones administrativas contempladas en la Ley de Responsabilidades, para lo -- cual es conveniente legislar más sobre esta figura jurídica, para que la propia ley no se vea en la necesidad de apoyarse en forma supletoria en otros ordenamientos que no contemplan la misma materia, lo cual puede redundar en acciones antijurídicas.

OCTAVA.- Por las razones que he vertido en este trabajo, pienso que la Contraloría Interna de la Secretaría General de Protección y Vialidad debe ser considerada como una oficina receptora de quejas y denuncias, en donde se efectúan investigaciones tendientes a determinar las presuntas responsabilidades de los servidores públicos adscritos a esa Institución; de ahí que el citado órgano de control interno, jurídicamente, no debe ser considerado como una Contraloría Interna propiamente dicha, atendiendo a la definición que de ella di en la primera con

clusión y a lo que para la Ley de Responsabilidades --
significan estos órganos de control; consecuentemente
debería ser llamada Subcontraloría Interna de la Con--
traloría General, toda vez que no tiene facultades san--
cionadoras.

BIBLIOGRAFIA

- Acosta Romero, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo, décima edición, Editorial Porrúa, S. A., México, 1991.
- Arellano García, Carlos. El Juicio de Amparo, Editorial Porrúa, S. A., México, 1992.
- Armenta Hernández, Gonzalo. Tratado Teórico Práctico de los Recursos Administrativos, 2a. edición, Editorial Porrúa, S. A., - México, 1992.
- Barragán, José, et. al. La Responsabilidad de los Servidores Públicos, Editorial Manuel Porrúa, S. A., México, 1984.
- Bunster, Alvaro, et. al. Las Responsabilidades de los Servidores Públicos, Editorial Manuel Porrúa, S. A., México, 1984.
- Burgoa, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano, 23a. edición, Editorial Porrúa, S. A., México, 1986.
- Canasi, José. Derecho Administrativo, Volumen I, primera edición, Editorial De Palma, Buenos Aires, 1972.
- Cárdenas, Raul F. Responsabilidades de los Funcionarios Públicos, primera edición, Editorial Porrúa, S. A. de C. V., México, 1982.
- Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto. Elementos de Derecho Administrativo, primera edición, Editorial Limusa, S. A. de C. V., México, 1986.
- Del Río González, Manuel. Compendio de Derecho Administrativo, Editorial Cárdenas, México, 1981.
- De Pina, Rafael y De Pina Vera, Rafael. Diccionario de Derecho, 18a. edición, Editorial Porrúa, S. A., México, 1992.

- Fraga, Gabino. Derecho Administrativo. 29a. edición, Editorial Porrúa, S. A., México, 1990.
- Gómez Lara, Cipriano. Teoría General del Proceso. 2a. edición, Textos Universitarios, U. N. A. M., México, 1980.
- Lanz Cárdenas, José Trinidad. La Ley de Responsabilidades, un Código de Conducta del Servicio Público. Revista INAP praxis, No. 65, 1984.
- Olivera Toro, Jorge. Manual de Derecho Administrativo. quinta edición, Editorial Porrúa, S. A., México, 1988.
- Orozco Enriquez, Jesús. Régimen Constitucional de Responsabilidades de los Servidores Públicos, novena edición, Editorial Porrúa, S. A., México, 1984.
- Pérez de León, Enrique Jr. Notas de Derecho Administrativo. segunda edición, Editora de Periódicos, S. C. L., La Prensa, México, 1973.
- Serra Rojas, Andrés. Derecho Administrativo, novena edición, Editorial Porrúa, S. A., México, 1979.
- Soberanes Fernández, José Luis, et. al. Las Responsabilidades de los Servidores Públicos, Editorial Porrúa, S. A., México, 1984.
- Suárez Gil, Enrique. La Teoría Integral del Derecho, primera edición, Editorial Cajica, S. A., México, 1988.

LEGISLACION CONSULTADA

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, novena edición, Editorial Porrúa, S. A., México, 1990.

- Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, Secretaría de la Contraloría General de la Federación, México, -- 1992.
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, 17a. edición, Editorial Porrúa, S. A., México, 1987.
- Legislación Federal del Trabajo Burocrático, Alberto Trueba Urbina y Jorge Trueba Barrera, 27a. edición, Editorial Porrúa, México, 1990.
- Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, 12a. edición, Editorial Porrúa, S. A., México, 1990.
- Nueva Legislación de Amparo Reformado, Alberto Trueba Urbina y Jorge Trueba Barrera, 56a. edición, Editorial Porrúa, S. A., México, 1992.
- Código Penal para el Distrito Federal, 39a. edición, Editorial Porrúa, S. A., México, 1984.
- Reglamento de la Policía Preventiva del Distrito Federal, 16a. edición, Editorial Porrúa, S. A., México, 1990.

OTRAS FUENTES

- Manual Administrativo, Secretaría General de Protección y Vialidad, Departamento del Distrito Federal, México, 1990.
- Manual Administrativo, Dirección General de Autotransporte Urbano, Departamento del Distrito Federal, México, 1990.
- Manual de Organización de la Contraloría Interna de la Secretaría General de Protección y Vialidad, México, 1990.