

Introducción a la Administración Pública del Distrito Federal.

Precisión de las características del concepto de Administración Pública.

Desde las civilizaciones antiguas las sociedades humanas han debido suministrar los recursos con los cuales hacían y hacen frente a sus constantes necesidades.

Inicialmente el grupo que controlaba el poder en la comunidad era el mismo que determinaba cuál era la mejor forma de satisfacer los requerimientos comunales.

Hasta el siglo XVIII, la idea de Estado se encontraba confundida con la persona del monarca, baste recordar la frase de Luis XV, con la cual se ilustra el fenómeno de plenipotencia al ser él, el máximo exponente del absolutismo: “El Estado soy yo”.

Con el advenimiento de la Ilustración en occidente, la precisión de los elementos que integran el Estado moderno, tal y como hoy lo conocemos, se conformaron plenamente.

El gobierno se entendió, a partir de las ideas de los filósofos políticos de la época, sólo como uno de los elementos del fenómeno estatal, al cual, la población que es la esencia de la existencia del Estado, le puede organizar, estructurar y modificar para lograr el beneficio de la sociedad.

Hoy la mayor parte de los Estados del orbe han conformado su estructura gubernamental según las pautas de la división de poderes; que fue la respuesta que Montesquieu encontró para ofrecer una solución al absolutismo despótico que privó en Europa hasta el fin de la edad Media.

Así en su obra, Montesquieu explica que la diversidad de actividades que el monarca efectúa al realizar su gobierno, se encuentran bien definidas, y pueden resumirse en tres: la actividad legislativa, la actividad ejecutiva y la actividad judicial.

Montesquieu mencionaba también que para evitar el absolutismo, y consecuentemente las arbitrariedades cometidas por los reyes, lo deseable es que esas tres funciones, quedaran depositadas para su ejercicio, en tres órganos, la legislativa en el Congreso, la ejecutiva en el rey, y la judicial en la Suprema Corte de Justicia, y que es a esto a lo que se conoce comúnmente como división de poderes.

La función ejecutiva, depositada en nuestro Estado en la persona del Presidente de la República, en los Gobernadores de los Estados y en el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, se puede conceptualizar como función administrativa.

La administración.

La palabra administración tiene su origen en el latín, y se compone por el prefijo a o dar, y la frase ministrare, servir.

Ello en su sentido antiguo se traduce como gobernar, como ejercer la autoridad o el mando sobre un territorio y sobre las personas que lo habitan.

Hoy aún puede adoptarse como sinónimo del ejercicio de la dirección de una institución, o en otros casos más comunes como el acto de suministrar, proporcionar o distribuir alguna cosa.

La administración consiste en la actividad que desempeñan los individuos o las empresas en virtud de la necesidad que deben proveer en la cotidianidad y a partir de los recursos materiales, humanos, e incluso intangibles de los que pueden disponer.

Se refleja pues en la gestión que los individuos hacen de los bienes con que cuentan, con el propósito de rendir de ellos el máximo aprovechamiento posible en su aplicación a las carencias del momento.

2La administración es de vital importancia para el ser humano en los momentos actuales, pues los recursos con que la naturaleza dispone para su explotación en potencia, son en realidad limitados.

Como se desprende, tanto las personas como los órganos públicos pueden practicar los actos que tiendan a la administración de sus bienes, pues ambas tienen necesidades que cubrir ante la escasez de haberes.

B) La administración que realizan los **ÓRGANOS GUBERNAMENTALES** para poder satisfacer sus requerimientos propios. Esta administración es:

INTERNA porque los órganos públicos tienen necesidades propias que satisfacer, mismas que deben proveer primeramente para garantizar el eficiente desempeño de las funciones que les han sido depositadas

MEDIATA porque con su realización, los órganos públicos no efectúan su función pública, pero sí es un medio que les permite satisfacer sus necesidades.

Así hay tres diversas circunstancias de aplicación de la administración:



A) La administración que es efectuada por los **PARTICULARES** para distribuir el uso y consumo de sus recursos, se conoce como **ADMINISTRACIÓN PRIVADA**.

C) La administración que realiza el **ÓRGANO EJECUTIVO**, se le llama **ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**, cuya característica es ser:

EXTERNA respecto al órgano Ejecutivo ya que con su aplicación no se satisfacen necesidades del órgano, sino de la población.

INMEDIATA, porque el Ejecutivo al practicarla, realiza de forma directa la prestación de un servicio público que de igual manera beneficia a la colectividad.

Del esquema anterior podemos resumir que los órganos públicos primero se administran bienes y servicios, y ulteriormente realizan los actos tendientes a ejecutar su función para cumplir con la sociedad y realizar su función pública. Así pues, la administración es un medio y un fin.

El Órgano Ejecutivo y su función (tradicional).

La Doctrina tradicionalmente ha considerado que el contenido de las funciones de cada uno de los poderes u órganos se encuentra delimitado con plenitud, se dice que dicho contenido respecto de la función del Órgano Legislativo consiste en la expedición de leyes, en tanto que el de la función del Órgano Judicial se centra en la resolución de controversias y el contenido de la función del Órgano Ejecutivo es la ejecución de la ley¹ a casos concretos.

Para efectos de este curso requerimos de otra definición de Función del Órgano Ejecutivo ya que el Legislativo y el Judicial también ejecutan la ley cuando:



Para la creación de una ley, el Órgano Legislativo del DF tiene necesariamente que ejecutar una ley (Constitución, Estatuto de Gobierno y Ley Orgánica de la APDF) que contiene el procedimiento legislativo.



Para dirimir conflictos, el Órgano Judicial del DF tiene que ejecuta una ley (ya sea procedimental o sustantiva) para substanciar el procedimiento y determinar el cumplimiento o no de una norma.



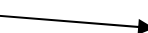

La definición de la función del Órgano Ejecutivo requiere de una precisión, ya que el concepto de "ejecución de la ley" se refiere a la realización así como de la observancia o cumplimiento de lo que prescribe la norma vigente en un Estado, por ello cuando alguno de los tres órganos de gobierno, cualquiera que este sea, realiza la actividad que se les encomendó, también terminan, en la

¹ Ver Nota Aclaratoria al margen derecho.

La función real del Órgano Ejecutivo

Para el autor Gabino Fraga la función del Ejecutivo, se refiere a la realización de la función de administración pública y no de la función ejecutiva.

Para el autor Serra Rojas la función administrativa, además tiene elementos jurídicos que son:

- A) Ser una función del Estado asignada por la doctrina y la legislación al Ejecutivo. 
- B) Ser realizada bajo un orden jurídico de derecho público. 
- C) Se cumple con la actuación de oficio y con iniciativa para actuar. 
- D) La limitación de los efectos jurídicos de los actos administrativos. 

La Definición de Administración Pública.








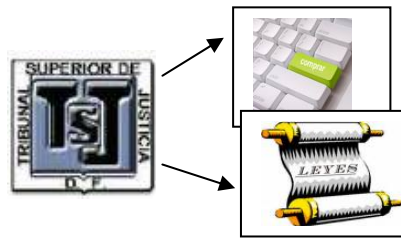
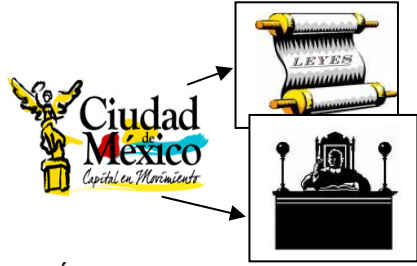
La Administración Pública es el contenido esencial de la actividad correspondiente al Órgano Ejecutivo, y se refiere a las actividades de gestión, que el titular de la misma desempeña sobre los bienes del Estado para suministrarlos de forma inmediata y permanente, a la satisfacción de las necesidades públicas y lograr con ello el bien general; dicha atribución tiende a la realización de un servicio público, y se somete al marco jurídico especializado que norma su ejercicio y se concretiza mediante la emisión y realización del contenido de actos administrativos emitidos expreso.

La Administración Pública y la distribución de Funciones.

Desde que se consagró la distribución de funciones como la forma adecuada para organizar al Gobierno del Estado moderno, se pretendió que cada uno de los Poderes u Órganos en que se depositaban, ejercieran exclusivamente el desarrollo de las actividades relativas a la función que les correspondía, sin embargo la practica demostró que ello era imposible; se hizo patente que para el sano desarrollo y funcionamiento de la estructura del Gobierno y del Estado en general, era menester que cada órgano realizara otras funciones, que según su naturaleza, y la propia teoría de la División de Poderes, les eran ajenas.

La doctrina finalizó por dividir sus criterios en tres teorías relacionadas con la distribución de funciones que corresponde a cada uno de los Poderes u Órganos en el caso del Distrito Federal, y que a continuación se explican.

TEORÍAS DE LA DISTRIBUCIÓN DE FUNCIONES

| Aspecto formal u orgánico | Aspecto objetivo o material | Mixta |
|--|--|--|
| <p>Esta posición considera que una función es judicial, administrativa o legislativa, dependiendo del órgano del gobierno que la desarrolle.</p> <p>Este criterio, deja de lado la naturaleza de la función, y se califica a la misma según se distribuya por la ley.</p> <p>FUNCIÓN FORMAL EN EL DF</p>  <p>La función legislativa corresponde a la Asamblea Legislativa, según el artículo 122, Apartado C, Base Primera de la Constitución.</p>  <p>La función judicial corresponde a Tribunal Superior de Justicia, según el artículo 122, Apartado C, Base Cuarta de la Constitución.</p>  <p>La función administrativa corresponde a la Administración Pública, según el artículo 122, Apartado C, Base Segunda y Tercera de la Constitución.</p> | <p>Aquí se tiende a darle a cada función la calidad que le es propia según su naturaleza.</p> <p>Se prescinde del órgano al que por ley se le atribuyan la realización de determinadas funciones, y se atiende al carácter que la propia doctrina jurídica ha atribuido a determinada función.</p> <p>En este ámbito la función será entonces considerada como legislativa si culmina en un acto creador de un precepto normativo; se calificara de jurisdiccional si tiene por fin dirimir alguna controversia, o se considerará administrativa si mediante un acto administrativo se tiende a la satisfacción inmediata de una necesidad del propio órgano, o bien, de la generalidad</p> <p>FUNCIÓN MATERIAL</p>  <p>Crear Normatividad es una función legislativa</p>  <p>Resolver conflictos es una función judicial.</p>  <p>Satisfacer necesidades es una función administrativa</p> | <p>Se apunta que los órganos del gobierno, para cumplir con sus funciones deben, en el ámbito de la realidad política y jurídica, realizar una serie de actos de carácter mixto, en los que se mezclan tanto el aspecto formal del órgano que los emite y ejecuta, como la naturaleza material u objetiva del acto emitido.</p>  <p>El Órgano Legislativo realiza funciones administrativas cuando compra computadoras y cuando resuelve sobre la remoción de Jefes Delegacionales es una función judicial.</p>  <p>El Órgano Judicial realiza funciones administrativas cuando compra computadoras y cuando emite Jurisprudencia o sus reglamentos internos es una función legislativa.</p>  <p>El Órgano Administrativo realiza funciones judiciales cuando resuelve recursos de inconformidad y cuando emite reglamentos es una función legislativa.</p> |

La Administración Pública del Distrito Federal

De conformidad con el artículo 122 Constitucional la Ciudad de México es gobernada por “**El Gobierno del Distrito Federal**”, que lo integran:







Así tenemos que respecto del DF corresponde:

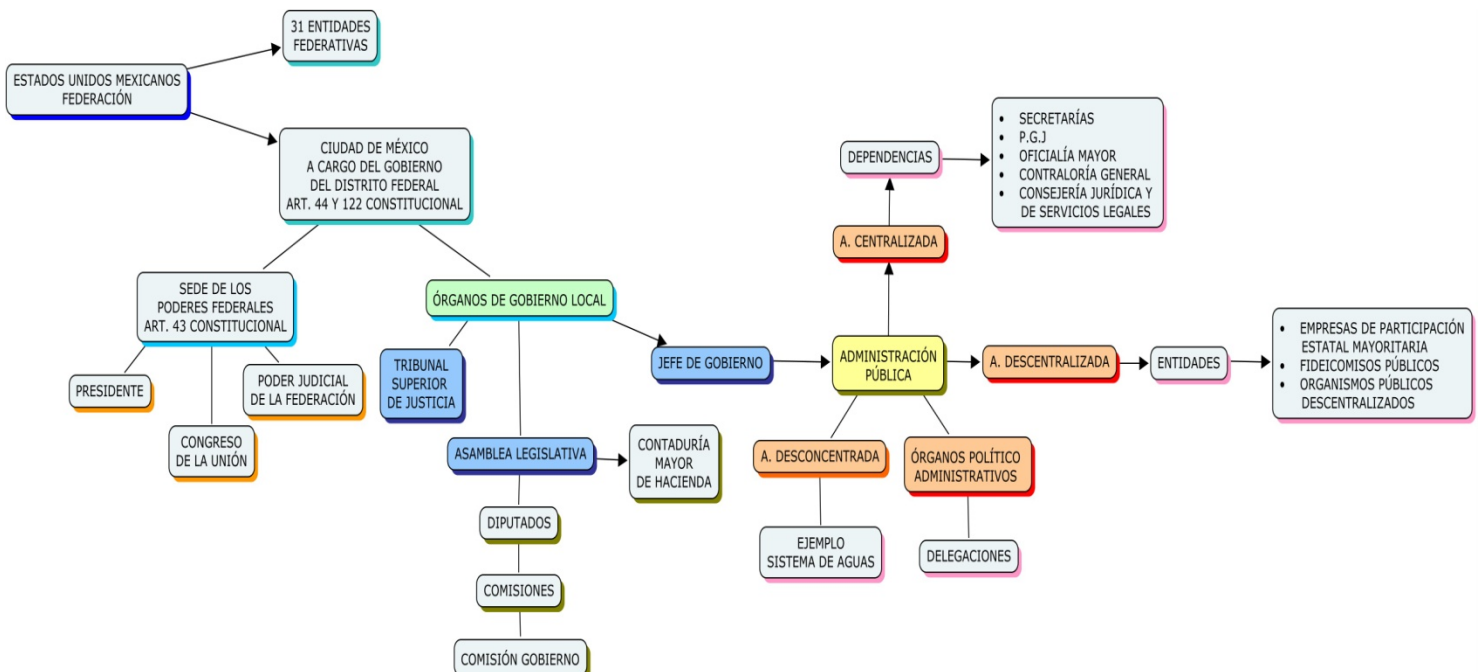
- Al Presidente, expedir Reglamento de Seguridad Pública o nombrar al Procurador.
- Al Congreso de la Unión, expedir el Estatuto de Gobierno o remover al Jefe de Gobierno.
- A la Suprema Corte de Justicia de la Nación, solicitar la remoción del Jefe de Gobierno.
- A la Asamblea Legislativa expedir leyes para aplicar en el Distrito Federal.
- Al Tribunal Superior de Justicia, resolver conflictos del fuero común.
- A la Administración Pública prestar servicios públicos en el Distrito Federal.

El Jefe de Gobierno es el titular de la Administración Pública del Distrito Federal y es a través de ésta que se realizan los servicios públicos y los actos de interés público.

La Administración Pública del Distrito Federal se compone de:

- La Administración Pública Centralizada:**  Conocidas también como **Dependencias** y aunque no tienen personalidad jurídica ni patrimonio propio, si tienen **atribuciones para representar a la APDF** ante particulares y autoridades y por tanto de realizar actos de autoridad, prestar servicios públicos y de proveerse de recursos. Están adscritos al Jefe de Gobierno.
 - 16 Secretarías,
 - PGJ,
 - Oficialía Mayor,
 - Contraloría General y
 - Consejería Jurídica y de Servicios Legales.
- La Administración Pública Desconcentrada:**  Sólo cuentan con atribuciones de decisión, ejecución y autonomía de gestión. Están **adscritas a una dependencia o al Jefe de Gobierno y sus recursos se obtienen a través de éstos.**
 - Órganos Desconcentrados, ejem: Sistema de Aguas.
- La Administración Pública Descentralizada:**  Llamadas **Entidades**, tienen personalidad jurídica y patrimonio propio y **cuentan con autonomía de gestión y presupuestal**, están sectorizadas a una dependencia sólo para efectos de planeación.
 - Organismos Públicos Descentralizados, ejem: Metro, Metrobús, DIF-DF.
 - Fideicomisos Públicos Fondo Mixto de Promoción Turística, FONDESO.
 - Empresas de Participación Estatal Mayoritaria, ejem: SERVIMET, COMISA.
- Órganos Político-Administrativos:**  Conocidas como **Delegaciones** forman un cuarto nivel dentro de la APDF, por lo que cuentan **con autonomía de gestión y presupuestal**, no están adscritas, ni sectorizadas y su conformación deviene de un proceso electoral.
 - 16 Delegaciones

Esquema de los Poderes y Órganos del Gobierno del Distrito Federal



La Administración Pública del DF y sus recursos

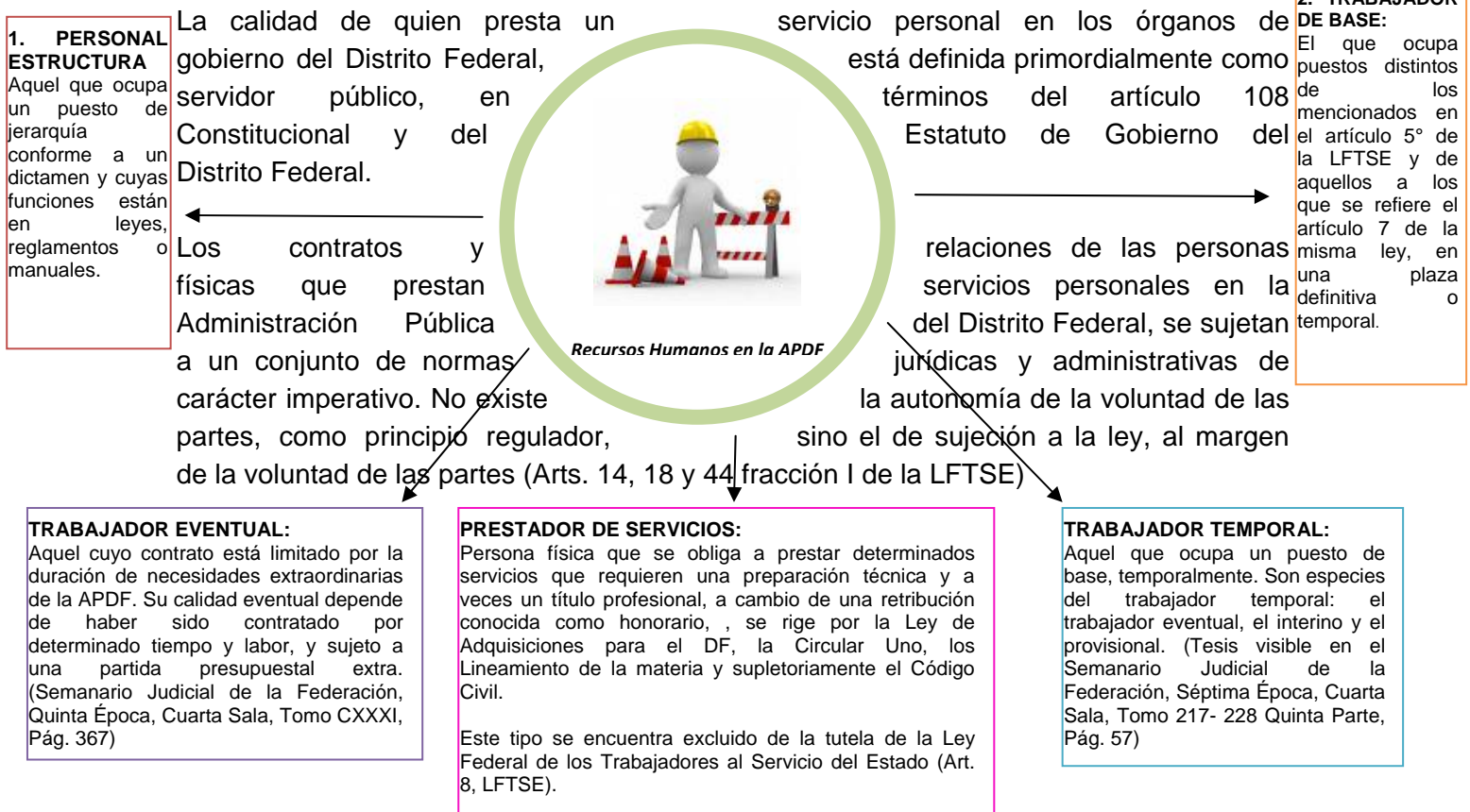
Para el cumplimiento de sus fines o funciones la Administración Pública Local requiere de diversos recursos los cuales genéricamente se clasifican en: Recursos Humanos, Recursos Materiales y Recursos Financieros.

Sobre estos recursos dice el Reglamento Interior de la APDF que la provisión de éstos se dará con base en los principios de transparencia y legalidad y es para el exacto y oportuno despacho de los negocios del orden administrativo.

RECURSOS HUMANOS.

La Ley Federal del Trabajo, establece que la actividad fundamental a realizar por el patrón, es la producción o distribución de bienes o servicios que se realiza por una unidad económica llamada empresa (Art.16 LFT), cuya finalidad primordial es la obtención de una ganancia lícita.

Sin embargo, tratándose de los órganos de gobierno del Distrito Federal, entre ellos el ejecutivo local que tiene a su cargo la Administración Pública del Distrito Federal, su fin primario es la satisfacción de necesidades de los ciudadanos y la protección del interés público; su actividad fundamental como patrón sujeto a la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, es el ejercicio de una función pública regulada por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (Art. 122) y por el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.



Los artículos 2, 124 y 124 B de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado; (LFTSE) señalan que las relaciones jurídicas de trabajo, se entienden establecidas entre los titulares de las dependencias y los trabajadores de base a su servicio. El sustento de la relación jurídica de trabajo se basa en la existencia del servicio personal y directo a un ente de la Administración Pública Local.

Por tal motivo, desde el punto de vista laboral (recursos humanos), el Jefe de Gobierno del Distrito Federal como titular de la Jefatura de Gobierno, dependencia de la Administración Pública Centralizada del Distrito Federal, sólo es titular de las relaciones jurídicas de trabajo establecidas con los trabajadores de base al servicio de las unidades administrativas que estén adscritas a dicha dependencia; en tanto que las relaciones jurídicas de trabajo de los trabajadores que presten servicios en la Administración Pública Centralizada del Distrito Federal, se entienden establecidas entre el titular de la dependencia y el trabajador de base a su servicio, por estar adscrito a la misma directamente; máxime que de haber condena, ésta deberá ser cubierta con cargo a partidas presupuestales de dicha dependencia.



La relación de trabajo de los trabajadores de los Órganos Desconcentrados, se establece con el titular de la Dependencia a la que se encuentre adscrito dicho Órgano.

Por lo que respecta a las Delegaciones, la relación jurídica de trabajo se establece entre el Jefe Delegacional y los trabajadores y servidores que le están adscritos.

La relación de trabajo de los trabajadores de las Entidades, se establece con el titular del organismo descentralizado, fideicomiso o empresa paraestatal a la que se encuentre adscrito.

RECURSOS MATERIALES.

Entendido como el conjunto de bienes muebles, inmuebles y derechos, necesarios para el desempeño continuo de las funciones administrativas a cargo de la Administración Pública del Distrito Federal y que constituyen su patrimonio.



Bienes Muebles: Patrullas, Carro de Bomberos, Camión de Basura, Computadoras, Escobas, Papel, Impresoras, Uniformes, Focos, Pintura, Sillas, Escritorio, entre otros.

Bienes Inmuebles: plazas, calles, avenidas, viaductos, paseos, jardines, parques y edificios públicos, mercados, hospitales, panteones públicos, los expropiados, en los que operó la extinción de dominio, entre otros.

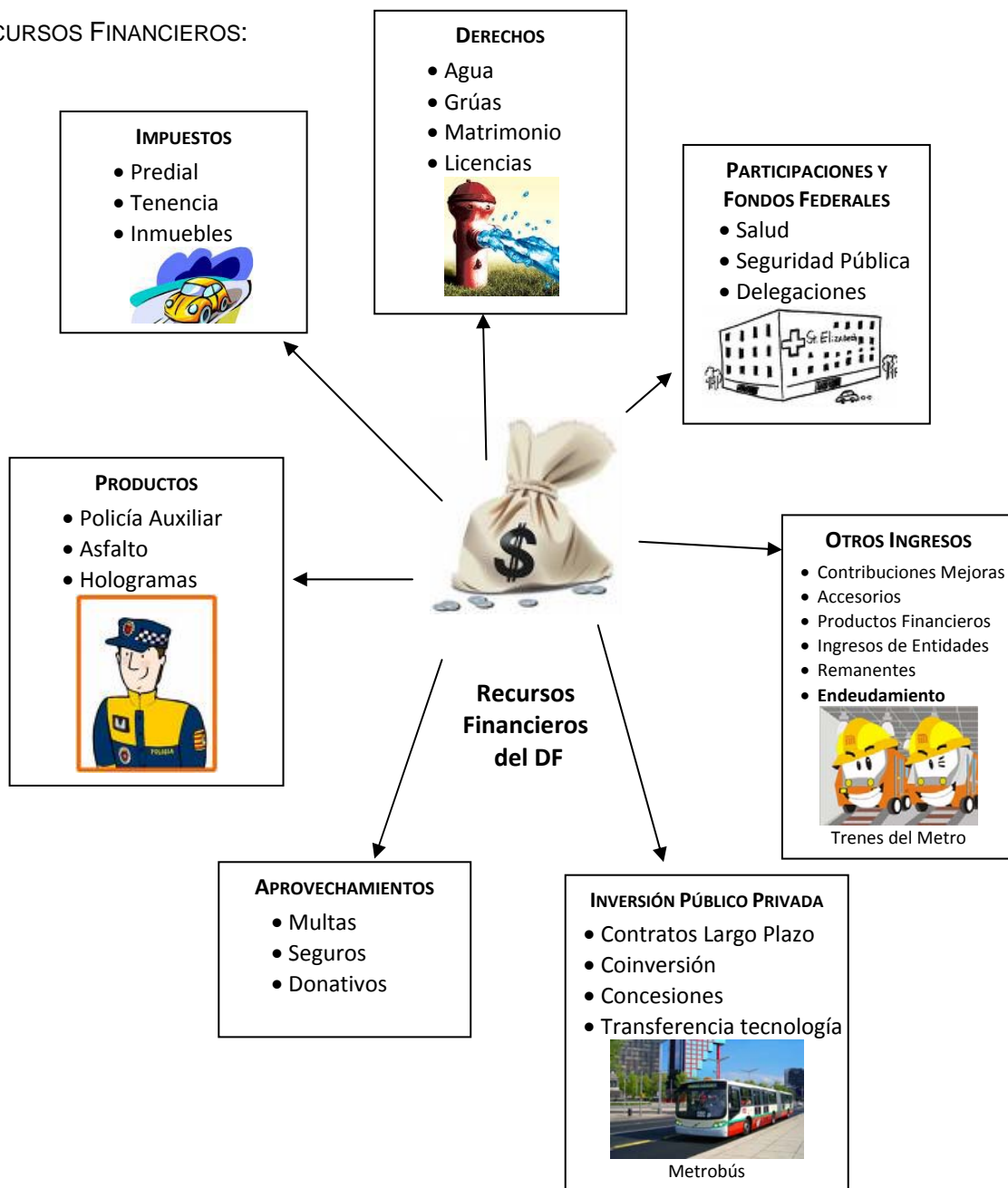


Derechos: Aquellos que se encuentran reconocidos y protegidos por el Estado que permiten el aprovechamiento, utilización o explotación de prerrogativas de carácter personal y patrimonial a la Administración Pública del Distrito Federal y que prohíben a terceros su utilización como el derecho de propiedad intelectual como son los derechos de autor o industrial o como la servidumbres de paso, entre otras.



Cabe señalar que todos los bienes antes mencionados si son de la Administración Pública del Distrito Federal, deben ser considerados como bienes de dominio privado, bienes de dominio público o bienes de uso común del Distrito Federal y por tanto son imprescriptibles e inembargables, es decir no pueden ofrecerse o tomarse como garantía o pago por compromisos u obligaciones de la Administración Pública del Distrito Federal.

RECURSOS FINANCIEROS:



Es el conjunto de recursos monetarios que obtiene la Administración Pública para llevar a cabo una actividad económica necesaria para el cumplimiento de la función administrativa del Estado.

Estos recursos conllevan una serie de acciones tales como la captación de los ingresos, su administración y gasto, la deuda pública y la política de precios y tarifas que realiza el Estado, a través de diferentes instituciones del sector público.

Estos recursos ordinariamente se consignan en la Ley de Ingresos del Distrito Federal y se clasifican conforme se exponen en la figura anterior.

La Contraloría General del Distrito Federal

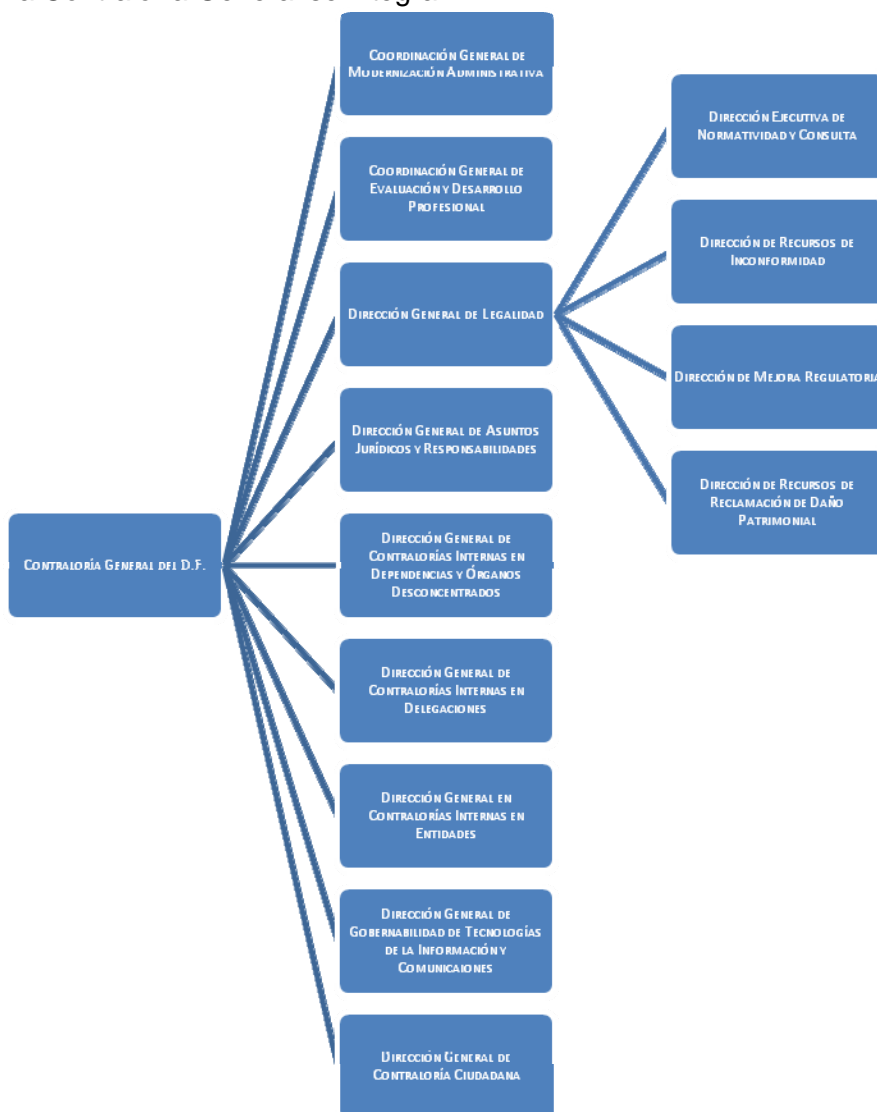
De acuerdo con la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, la Contraloría General está encargada del control y la evaluación de la gestión pública de las dependencias, órganos desconcentrados y entidades paraestatales de la Ciudad.

Por ello, la Contraloría se encarga de planear, organizar y coordinar el Sistema de Control y Evaluación de la Administración Pública del Distrito Federal. Así mismo:

- Fiscaliza e inspecciona los ingresos de la Administración Pública y verifica que cumplan con lo establecido en el Código Financiero para el DF.
- Supervisa el ejercicio del Gasto Público para que corresponda con lo señalado en el presupuesto de egresos. En este sentido, emite normas que regulen el funcionamiento de los instrumentos y procedimientos de Control de la Administración Pública.
- Desarrolla una labor preventiva con base en la asesoría de las dependencias y en el diseño de un mejor Marco Normativo.
- Establece las bases generales para la realización de auditorías y llevarlas a cabo en dependencias, órganos desconcentrados y entidades paraestatales, para promover la eficiencia de sus operaciones y verificar el cumplimiento de sus programas.
- Inspecciona y vigila directamente o a través de las Contralorías Internas que en la Administración Pública Local se cumpla con las normas y disposiciones en materia de: información, estadística, organización, procedimientos, sistemas de registro y contabilidad, contratación y pago de personal, contratación de servicios, obra pública, adquisiciones, arrendamientos, conservación, uso, destino, afectación, enajenación y baja de bienes muebles e inmuebles, almacenes y demás activos.
- En materia legal, elabora opiniones, previamente a su expedición, sobre la viabilidad y legalidad de los proyectos de normas de contabilidad gubernamental y de control en materia de programación, presupuestación, administración de

- recursos, que elaboren las dependencias, así como en lo que toca a contratación de deuda y manejo de fondos y valores que formule la Secretaría de Finanzas.
- Dentro de las labores de colaboración que establece la ley, celebra convenios de coordinación con la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal para establecer los procedimientos necesarios que permitan a ambos órganos el cumplimiento de sus respectivas funciones.
- Para garantizar la honestidad y transparencia en el uso de los recursos, lleva el registro de los servidores públicos sancionados en la Administración Pública del DF, así como de los proveedores y contratistas inhabilitados para participar en licitaciones públicas, invitaciones restringidas a cuando menos tres participantes y adjudicaciones directas.
- Por último, establece en coordinación con la Oficialía Mayor y la Secretaría de Finanzas, políticas en materia de adquisiciones, arrendamientos, desincorporación de activos, servicios y obra pública de la administración local.

La Contraloría General se integra:



La Dirección General de Legalidad

OBJETIVO GENERAL

Apoyar al correcto desempeño de las funciones que la Contraloría General tiene, y que persiguen el propósito de consolidarla como un órgano que impulse permanentemente la innovación y el buen gobierno; la simplificación y desregulación normativa y el cumplimiento de la legalidad; la evaluación y desempeño gubernamental; la profesionalización de la actividad Gubernamental; y, la vigilancia y control.

Para lograrlo, se instrumentan acciones para: alcanzar mayor eficiencia en el ejercicio de gasto público; normar la actuación administrativa a partir de criterios de desconcentración y descentralización, modernización, simplificación, automatización y profesionalización; y para que los programas que se implementen, tengan un enfoque integral, que incluya propuestas técnicas y políticas para simplificar, modernizar e innovar la actuación administrativa.

Esta Dirección General de Legalidad se apoya de cuatro Direcciones que son:

La DENyC Verifica el cumplimiento de la Normatividad del DF pudiendo proponer lineamientos y emitir opiniones para su cumplimiento

La D. de Mejora Regulatoria es el área de análisis y propuesta a Leyes, Reglamento, Decretos y Acuerdos con el fin de hacer más eficiente y eficaz la función pública y la prestación de servicios del DF.



La D de Recursos de Inconformidad conoce y resuelve el procedimiento administrativo cuando hay inconformidades de proveedores o contratistas

La D de Recursos de Reclamación, conoce y resuelve sobre los daños en los bienes y derechos de las personas ocasionados por una actividad administrativa irregular de autoridades del DF