



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES

EL REGISTRO DE SITUACION PATRIMONIAL DE LOS
SERVIDORES PUBLICOS EN EL TRIBUNAL SUPERIOR DE
JUSTICIA DEL DISTRITO FEDERAL DURANTE EL AÑO 2002,
UNA ESTRUCTURA ORGANICA ALTERNATIVA PARA SU
FUNCIONAMIENTO

T E S I S A

Q U E P R E S E N T A
PARA OPTAR POR EL TITULO DE
LICENCIADO EN CIENCIAS POLITICAS Y
ADMINISTRACION PUBLICA
(ESPECIALIDAD ADMINISTRACION PUBLICA)
OSCAR CARRION GARCIA

DIRECTOR DE TESINA: CARLOS DOMINGUEZ TREJO

MEXICO, D. F.

2004





Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

Oscar Carrion
barcia
12/24/04
Juan Carrion C.A.

ESTA TIRADA EN
LA REPRODUCCION

ÍNDICE

PÁGINA

INTRODUCCIÓN	I
---------------------	----------

CAPÍTULO I

MARCO DE REFERENCIA

1.1 EL ESTADO	1
1.1.1 EVOLUCIÓN DEL ESTADO	1
1.1.2 EL ESTADO MEXICANO	6
1.2 EL GOBIERNO	10
1.2.1 GOBIERNO Y DIVISIÓN DE PODERES	10
1.2.2 GOBIERNO Y PODER JUDICIAL EN MÉXICO	12
1.3 EL GOBIERNO EN EL DISTRITO FEDERAL	17
1.3.1 LA REFORMA POLÍTICA	17
1.3.2 LA FUNCIÓN JUDICIAL EN EL DISTRITO FEDERAL	20
1.4 ADMINISTRACIÓN DE LO PÚBLICO Y PROCESO ADMINISTRATIVO	26
1.4.1 ADMINISTRACIÓN DE LO PÚBLICO Y ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA	26
1.4.2 EL PROCESO ADMINISTRATIVO: ÉNFASIS EN PLANEACIÓN, ORGANIZACIÓN Y CONTROL	30
CONCLUSIONES DEL CAPÍTULO	35

CAPÍTULO II

EL REGISTRO DE SITUACIÓN PATRIMONIAL DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS EN EL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DEL DISTRITO FEDERAL DURANTE EL AÑO 2002

2.1 EL REGISTRO DE SITUACIÓN PATRIMONIAL DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS	39
2.1.1 EL PROBLEMA DE LA CORRUPCIÓN	39
2.1.2 LAS RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS: EL REGISTRO DE SITUACIÓN PATRIMONIAL	42

2.2	EL REGISTRO DE SITUACIÓN PATRIMONIAL DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS EN EL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DEL DISTRITO FEDERAL	48
2.2.1	UNA HERENCIA DEL PODER EJECUTIVO FEDERAL	48
2.2.2	EL ÁREA ENCARGADA DEL REGISTRO DE SITUACIÓN PATRIMONIAL DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS	50
2.2.3	CONDICIONES DEL REGISTRO DE SITUACIÓN PATRIMONIAL EN EL AÑO 2002	56
	CONCLUSIONES DEL CAPÍTULO	64
CAPÍTULO III		
ESTRUCTURA ORGÁNICA ALTERNATIVA PARA EL REGISTRO DE SITUACIÓN PATRIMONIAL DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DEL DISTRITO FEDERAL		
3.1	FACULTADES DEL CONSEJO DE LA JUDICATURA DEL DISTRITO FEDERAL	71
3.1.1	LA MISIÓN DEL CONSEJO DE LA JUDICATURA	71
3.1.2	LAS FACULTADES DE CONTROL, VIGILANCIA Y DISCIPLINA	73
3.2	FORTALECIMIENTO DEL ÁREA DE CONTROL Y SEGUIMIENTO ADMINISTRATIVO: CREACIÓN DE LA CONTRALORÍA DEL CONSEJO DE LA JUDICATURA DEL DISTRITO FEDERAL	78
3.2.1	LA MISIÓN DE LOS ÓRGANOS GUBERNAMENTALES DE CONTROL	78
3.2.2	EL ÁREA DE CONTROL Y SEGUIMIENTO ADMINISTRATIVO DEL CONSEJO	81
3.2.3	CREACIÓN DE LA CONTRALORÍA DEL CONSEJO	83
3.3	LA SUBDIRECCIÓN DE SITUACIÓN PATRIMONIAL	87
3.3.1	ESTRUCTURA ORGÁNICA	87
3.3.2	OBJETIVOS Y FUNCIONES	88
3.3.2.1	SUBDIRECCIÓN DE SITUACIÓN PATRIMONIAL	88
3.3.2.2	UNIDAD DEPARTAMENTAL DE SEGUIMIENTO Y EVOLUCIÓN PATRIMONIAL	91
3.3.2.3	UNIDAD DEPARTAMENTAL DE RECEPCIÓN, REGISTRO Y CONTROL PATRIMONIAL	93
	CONCLUSIONES DEL CAPÍTULO	96
	CONCLUSIONES GENERALES	99
	EPÍLOGO	107
	BIBLIOGRAFÍA	109

INTRODUCCIÓN

Esta investigación es resultado de la experiencia laboral en el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, en las actividades relacionadas con el Registro de Situación Patrimonial de los Servidores Públicos de la Institución durante el año 2002, desarrolladas por la Dirección Ejecutiva de Planeación. Se conduce por la vertiente de estudio de caso que describe la situación que guarda un mecanismo para prevenir los casos de corrupción en un órgano encargado de impartir justicia.

Este registro se ha convertido en un instrumento polémico y cuestionable debido a que en el Poder Ejecutivo, tanto federal como estatal, es mejor conocido como medio de control político-administrativo. En el caso del Tribunal Superior de Justicia, menos afectado por la lucha político-partidista, encuentra su principal deficiencia en la falta de visión de las autoridades de la Institución, que ha derivado en su carente utilidad como medio de vigilancia y control patrimonial para la actuación transparente de los servidores públicos.

En el Tribunal, las declaraciones patrimoniales se reciben y archivan sin ningún efecto, por lo que el registro se ha constituido en una serie de elementos desagregados e incompletos que le niegan su calidad de sistema, confinándolo a una suerte de trámite inútil que lo único que representa para la Institución es una considerable erogación; es decir, se caracteriza por su improductividad ya que no genera ninguna aportación.

En la investigación, se encuentra que gran parte de su inoperatividad se debe a la carencia de principios acordes con la teoría organizacional, tales como el establecimiento de:

- Una visión, misión, objetivos, metas y funciones;
- Una estructura orgánica formal que responda a una jerarquía, unidad de mando, división del trabajo, especialización y responsabilidades permanentes;

- Recursos materiales y tecnológicos suficientes, en cantidad y calidad, y
- El personal necesario, motivado y capacitado para operar el sistema por medio de políticas, procedimientos y lineamientos específicos.

El origen de este problema se encuentra en la competencia, misión, objetivos y funciones del área a la que el Pleno del Tribunal encomienda la responsabilidad del registro, una vez que la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos de 1992, le otorga facultades al Tribunal para que administre las declaraciones patrimoniales de los servidores públicos del fuero común del Distrito Federal, que antes correspondía a la entonces Secretaría de la Contraloría General de la Federación (SECOGEF).

Los objetivos y funciones del área no tienen correspondencia con las referentes al Registro de Situación Patrimonial y, por consecuencia, su estructura orgánica, funcional y ocupacional, así como sus sistemas de operación, son inadecuados para desarrollar estas actividades ya que se trata de una unidad responsable de la planeación institucional.

Cabe hacer mención que las autoridades no hacen nada por corregir esta situación, a pesar de que en 1995 se establece el Consejo de la Judicatura del Distrito Federal como órgano encargado de la administración, vigilancia y disciplina del Tribunal y de que en el año 2000 es creada su Área de Control y Seguimiento Administrativo, la cual nunca adquiere el nivel de una Contraloría, pues su ejercicio y alcance es tan limitado que únicamente se encarga de dar seguimiento a los Acuerdos del Consejo.

Tal situación obliga a hacer una pregunta: ¿quién debo ser el responsable del registro?, ¿el Consejo de la Judicatura o el Tribunal Superior de Justicia?, pues no se puede ser Juez y parte a la vez.

Esta reflexión llevó a sostener como postulado de la investigación que:

El Consejo de la Judicatura del Distrito Federal cuenta con las facultades suficientes, que le confiere la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y demás legislación aplicable, para ejercer el control, vigilancia y disciplina de las áreas y personal del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal por lo que, por medio de Acuerdo General, puede dotar a su Área de Control y Seguimiento Administrativo de las atribuciones necesarias para convertirla en una Contraloría, la cual tendría como una de sus actividades la recepción, registro, control, custodia, seguimiento y aplicación de sanciones referentes al Registro de Situación Patrimonial de los Servidores Públicos del Tribunal y del propio Consejo, contando para ello con una estructura orgánica adecuada y suficiente para coadyuvar a su eficiente funcionamiento.

Para efectos de presentación, la tesina se divide en tres capítulos. En el primero de ellos, referente al marco de referencia, se definen los conceptos de Estado Nacional Moderno y Gobierno, con el objeto de comprender la conformación del Estado y forma de Gobierno en México, donde se destaca la división de poderes y el federalismo, para estar en posibilidad de abordar los temas referentes al Poder Judicial y la Reforma Política del Distrito Federal y ubicar al Tribunal Superior de Justicia como un Órgano Local de Gobierno en la capital del país.

Se analizan los conceptos de Impartición y Administración de Justicia, para demostrar que los fenómenos administrativos que se dan en el Poder Judicial también son objeto de estudio de la administración en el sector público. Asimismo, se hace énfasis en los procesos de planeación, organización y control, en virtud de que el área responsable de la actividad es una unidad administrativa de planeación y, de que la propuesta de solución de la investigación, está fundamentada en la teoría organizacional y gira en torno a la creación de una Contraloría que integre un área de situación patrimonial en su estructura orgánica.

En el segundo capítulo se desarrolla el planteamiento del problema. Inicia con el marco de referencia para el Registro de Situación Patrimonial, que permite comprender la misión para la que fue creado este instrumento. Señala la forma como el Tribunal hereda las responsabilidades antes conferidas a la entonces SECOGEF y se realiza un análisis descriptivo de la problemática estructural y organizacional del área de planeación, así como de la situación que guarda el registro durante el año 2002.

En el tercer y último capítulo se desarrolla la propuesta de solución al problema planteado en el segundo apartado. Destaca la misión para la que fue creado el Consejo de la Judicatura, mediante el análisis de sus facultades de control, vigilancia y disciplina de las áreas y servidores públicos del Tribunal Superior de Justicia, que sirven de fundamento para proponer la creación de una Contraloría a cargo del Consejo.

Se plantea crear la Contraloría mediante el reforzamiento de la competencia y estructura orgánica del Área de Control y Seguimiento Administrativo del Consejo, a la que se incorpora, además de otras, una Subdirección encargada del Registro de Situación Patrimonial de los Servidores Públicos del Tribunal y del propio Consejo. En este contexto, se describen objetivos y funciones a desarrollar por cada una de sus unidades orgánicas propuestas.

Finalmente, para el desarrollo de estos temas, fue fundamental la aplicación de técnicas de investigación documental, consistentes en material bibliográfico, apoyado de legislación, documentos oficiales y de carácter interno, además de tesis y tesinas. Asimismo, se utilizaron técnicas de análisis de organización, de contenido y de medios electrónicos, destacando la de observación directa del fenómeno.

“La organización no garantiza el éxito, pero si el fracaso”.

CAPÍTULO I

MARCO DE REFERENCIA

1.1 EL ESTADO

1.1.1 EVOLUCIÓN DEL ESTADO

El hombre no es autosuficiente, necesita de los demás para su sobrevivencia y desarrollo, debe de interactuar con otros seres humanos porque de lo contrario estaría destinado a su extinción. Al respecto, Aristóteles señalaba que el hombre es por naturaleza un animal político, un viviente social, y que aquel que no puede vivir en sociedad no es un hombre sino una bestia o un Dios¹.

De esta manera, la vida en comunidad se impone y la familia constituye la etapa fundamental para la organización que podríamos definir como social². Por esta razón, el Estado se entiende, en primera instancia, como el producto de la separación de la comunidad primitiva que da lugar a la creación de asociaciones formadas por diversos grupos de familias, conocida como la comunidad gentilicia.

Esta congregación estaba conformada por grupos familiares unidos por la sangre llamados gens, en los que se desarrollaba el trabajo colectivo y la comunidad de bienes. Estos grupos formaban otro tipo de asociación llamada fratría, que a su vez formaba una tribu que se regía por cierto tipo de normas y tradiciones aplicadas por un saquem o jefe, apoyado por su autoridad moral, pues no disponía de un aparato coercitivo.

La creación del Estado tiene mucho que ver con lo que se conoce como civilización. Norberto Bobbio menciona en su obra "Estado, Gobierno y Sociedad", que el nacimiento del Estado señala el paso de la barbarie a la civilización por medio de la disolución de la sociedad gentilicia³.

¹ Marías, Julián, Historia de la Filosofía, México 1986, editorial Alianza, pág. 80.

² "los grupos humanos adquieren connotación social cuando la necesidad de la integración los lleva a organizarse". Calzada, Padrón, Feliciano, Derecho Constitucional, editorial Harla, México 1990, pág. 4.

³ Bobbio, Norberto, Estado, Gobierno y Sociedad, Fondo de Cultura Económica, 1989, pág. 99.

Es en Grecia y Roma donde se encuentran las bases fundamentales para entender tal forma de organización, en lo que ellos llamaron las "polis" y las "civitas". Sus aportaciones fueron invaluable para la organización política y el sistema jurídico, con los orígenes de principios básicos como la democracia (Atenas), el federalismo (ligas aqueas), así como la República y el Derecho (Roma).

Con el paso del tiempo las formas de organización se modifican dando origen a nuevas concepciones políticas y sociales. Es así que la idea de Estado llega hasta la edad media, donde sólo se conocía el régimen político de la monarquía. Su sistema político y social estaba basado en el feudalismo, que fragmenta el poder al otorgarle a un vasallo una parte de la propiedad del reino, que lo lleva a tener dominio sobre esa tierra, sus habitantes, productos y bienes; a aplicar las leyes y decidir sobre las costumbres; es decir, era el detentor del poder político⁴.

El Estado Moderno comienza a surgir con la aparición de un poder central que unifica a todo un territorio bajo el mando del rey, producto de dos siglos de lucha de los reyes con los señores feudales⁵. Asimismo, la defensa contra intereses extraños hace nacer una fuerte tendencia hacia la unificación, que deriva en el surgimiento de la nación

Por otra parte, el crecimiento de las villas; el aumento de las manufacturas; el surgimiento de una economía nacional y el aumento del comercio por las nuevas rutas marítimas hacia oriente, rompen con la economía cerrada de la edad media y dan lugar al Estado absoluto, que constituye una etapa de transición hacia el Estado Nacional Moderno.

En este Estado, sobresalen nuevas clases sociales como la de los artesanos y burgueses, así como la de los intelectuales que surgen de las universidades y no de los conventos, como en la edad media, que señala cambios trascendentales del pensamiento⁶.

⁴ Era una sociedad donde todas las esferas de la vida se identifican: Estado y sociedad son lo mismo, no existe separación. Córdova, Arnaldo, Sociedad y Estado en el Mundo Moderno, México, editorial Grijalvo, pág. 22.

⁵ De la Cueva, Mario, La Idea del Estado, México, FCE, 1994, pág. 53

⁶ "del idealismo metafísico al realismo naturalista, del método trascendental de la teología al método racional analítico de la ciencia moderna". Cardiel, Reyes, Raúl, Ciencia Política, México, Porrúa, 1987, pág. 54.

Es así que el término "Estado" lo utiliza por primera vez Nicolás Maquiavelo en el siglo XVI, pues las organizaciones políticas anteriores a él utilizaron las palabras: polis, civitas, regnum, imperium. Para Maquiavelo, significa una situación general de una comunidad para producir una voluntad general; un modo uniforme y universal de acción. Por ello, el Estado en adelante fue sinónimo de organización unificada y centralizada, con existencia autónoma respecto de la sociedad y de los hombres.

El Estado absoluto estimuló la producción mercantil con el fin de que la burguesía desplazara a la aristocracia terrateniente, además de que representaba la mejor fuente para imponer y cobrar impuestos. Por lo tanto, crea las condiciones materiales y sociales de la economía capitalista, pero sin el predominio inmediato de la burguesía.

No obstante, el Estado instrumenta medidas que reglamentan su actividad y lesionan sus intereses y proyectos, por lo que asume el liderazgo de la lucha de clases, constituyéndose no sólo en la fuerza económica de la sociedad civil sino en la detentora del poder político al iniciar una revolución que da fin a la monarquía absoluta y origen al Estado liberal.

Para Raúl Cardiel, tres fueron las revoluciones que transformaron el Estado absoluto en Estado Liberal: la inglesa, norteamericana y francesa, que en 1789 establece el Estado Nacional moderno en Francia.

Ahora, las leyes no son elaboradas sobre el criterio de una voluntad particular sino que son de carácter general. El fundamento, la base del Estado, la constituye la nación, donde la burguesía es la portadora de los valores políticos, que proclama los derechos del hombre⁷.

⁷ Con dicha proclamación, la burguesía buscaba que el Estado no fuera rival de los individuos sino que existiera únicamente para garantizar la vida, la seguridad, la propiedad, el orden y la paz, así como para propiciar las condiciones materiales de producción. Uvalle, Berrones, Ricardo, El Gobierno en Acción, México, Fondo de Cultura Económica, 1984, pág. 127.

Parafraseando a Arnaldo Córdova, el Estado es en la antigüedad la sociedad misma y se halla identificado con ella, mientras que en la época medieval es el señor feudal y su poder se identifica con sus fuerzas armadas. En la época moderna es algo diferente a la sociedad, un poder aparte que se identifica como poder general de la sociedad, su interés deja de ser el interés de un grupo o de un individuo para imponerse como el interés general de la sociedad⁸.

El nuevo Estado que surge en Francia está basado en la soberanía del pueblo, por ello, lo distintivo del Estado Nacional Moderno es su sistema democrático de gobierno. Esta idea fue complementada con otro principio fundamental para la democracia: la representación⁹.

Dichos principios fueron consignados universalmente como elementos insustituibles del Estado Moderno en la Declaración de Derechos del Ciudadano de 1789 y en la Constitución francesa de 1791. A partir de entonces, el Estado tendrá que considerar siempre que el soberano es el pueblo y que su legitimación como organismo gubernamental dependerá del hecho de ser o no representativo de la soberanía popular.

Ahora, la esencia del Estado radica en sus fines, que son los propósitos generales que su evolución política ha venido reconociendo y que se incorporan y señalan en forma expresa en la legislación, traducéndose en un conjunto de tareas que deben ejercer los gobernantes al servicio de la comunidad. Por ello, otra idea central para la conformación del Estado Nacional Moderno es el interés general (fin del Estado) que conduce a la idea del contrato social.

Esta idea es vista por primera vez por Johanes Althusius, como el acuerdo en virtud del cual los hombres viven en comunidad. Se transforma con Thomás Hobbes como el pacto de sujeción del pueblo al monarca. Con Jhon Locke, es un pacto en el que el Estado se convierte en el garante de la propiedad y la vida de los individuos.

⁸ Córdova, Arnaldo...Op. cit. pág. 44.

⁹ "El titular del poder político no lo ejerce por sí mismo sino por medio de representantes, quienes a su turno, formulan las normas jurídicas, las hacen cumplir, deciden los problemas públicos y desempeñan las más importantes funciones de la soberanía. En consecuencia cuando el pueblo, siendo titular del poder político, designa representantes suyos para la integración de los órganos que ejercen los diversos atributos del mando, existe la democracia representativa". Reyes, Heróles, Jesús, Tendencias actuales del Estado, México, 1988, editorial Porrúa, pág. 304.

En tanto, para Juan Jacobo Rousseau, ya no es un contrato entre los hombres y el Estado, sino entre los hombres mismos para fundar el Estado, del cual son la parte más importante y en cuya participación efectiva en la vida del mismo queda consolidado el interés general. Más tarde, Emanuel Kant sistematiza el interés general por encima de intereses particulares a través de la fusión de la voluntad general en la Ley y el Derecho.

Finalmente, Benjamín Constant afirma que el Derecho es soberano y en él se fundamenta el Estado, que es ante todo la Constitución y todo el orden que de ella dimana. Por ello, para el Estado Nacional Moderno, la importancia de la Ley es fundamental. La Constitución es su representación, al ser la Ley fundamental o norma de normas que regula la estructura fundamental del Estado como organización política¹⁰.

Por todo lo anterior, para Ramiro Carrillo Landeros, el Estado es la forma de ordenación política, jurídica y administrativa de un país; una forma de dominación territorial mediante el monopolio del poder y el ejercicio de la soberanía, coerción y dominación sobre los individuos asentados en su territorio; constituye la forma más acabada de interés común al basar sus decisiones en leyes que tienen carácter de obligatoriedad general¹¹.

Asimismo, la idea de Estado lleva a definir sus elementos: el territorio, la población y el poder del Estado (Gobierno).

- **El territorio** constituye su elemento físico y representa el signo tangible de su existencia. Es la demarcación geográfica indispensable para el obrar estatal, es decir, el espacio terrestre, aéreo y marítimo dentro de los cuales se desarrolla o ejerce el poder público estatal y la validez de su orden jurídico.
- **La población** es el elemento humano del Estado. Es la totalidad de seres humanos que integran una sociedad políticamente organizada, que tienen el carácter de gobernados o destinatarios del poder público y que habitan un territorio común.
- **El poder** del Estado es el elemento destacable para esta investigación, por lo que es conveniente hacer las siguientes observaciones:

¹⁰ Uvalle, Berrones... Op. cit. pág. 127.

¹¹ Carrillo, Landeros, Ramiro, Metodología y administración, México 1989, editorial Limusa, pág. 112.

En toda sociedad se da el fenómeno de poder como una facultad para determinar la conducta de los demás, una relación entre los que mandan y los que obedecen. En este sentido, Raúl Cardiel nos dice en su obra "Ciencia Política", que el poder del Estado es ante todo monopolio de la coacción física, que se ejerce sobre todos los individuos en todas las partes de su territorio, sin importar su condición y lugar, donde todos los poderes sociales y económicos del territorio le están supeditados, caracterizándolo como soberano¹².

Por ello, el Doctor Andrés Serra Rojas nos dice que el Estado se organiza con un elemento humano unificado, que se asenta sobre un territorio, provisto de un poder público que se caracteriza por ser soberano. Es decir, el Estado es un orden de la sociedad políticamente organizada; un ente superior, soberano y coactivo¹³.

1.1.2 EL ESTADO MEXICANO

Con la llegada de los españoles a América y su pronta conquista, todas las formas de organización, tanto social como política y económica, comienzan a sufrir un cambio considerable, de conformidad con la concepción de los españoles, que serán los detentores del poder durante tres siglos.

No obstante, en el siglo XVIII, el triunfo de la casa Borbón desplaza a los Habsburgo del poder, permitiendo que en la península ibérica se introduzcan las ideas liberales y métodos del gobierno francés. Por ello, se implantan reformas en todo el imperio que, como se observó anteriormente, respondían a una nueva concepción de Estado, que consideraba absorber todos los atributos de poder que había delegado en grupos y corporaciones para asumir directamente la dirección política, administrativa y económica del reino.

¹² Cardiel, Reyes...Op. cit. págs. 108-110.

¹³ Serra, Rojas, Andrés, Ciencia Política, México, 1988, Editorial Porrúa, pág. 284.

En el reino de la Nueva España, el rechazo de los criollos a la metrópoli dio origen a ideas separatistas que culminaron con el movimiento independentista de 1810. Morelos, a través de su histórico documento, *sentimientos de la Nación*, es el primero en deliberar sobre las bases para el establecimiento de la República libre, con la soberanía del pueblo como fundamento.

Este documento es la base de la Constitución de 1814, proclamada en Apatzingán, que establece que la soberanía reside en el pueblo y su ejercicio corresponde al Congreso; la Ley es la expresión de la voluntad general y la felicidad de los ciudadanos consiste en la igualdad, la seguridad, la propiedad y la libertad. Sin embargo, los acontecimientos que vivía la nación impidieron que la Constitución diera paso a su organización política.

El 27 de septiembre de 1821 arriba el ejército trigarante a la capital, con Iturbide a la cabeza. La época de lucha por la independencia había culminado, no así los problemas para la conformación del Estado Mexicano, pues a pesar de que en las primeras elecciones los votos favorecieron a los criollos de la clase media que estaban de acuerdo con las ideas de la revolución francesa y norteamericana, simpatizantes de la forma republicana de gobierno, se decretó, con la ausencia de muchos diputados, la designación de Iturbide como emperador de México.

No obstante, la conspiración liberal en contra del absolutismo de Iturbide no se hizo esperar y culmina con la proclamación del sistema republicano. Es así como en el seno del congreso surgen los partidos centralista y federalista y, con la mayoría de este último, se expide la Constitución de 1824, donde se adopta el sistema de gobierno representativo, republicano, popular y federal.

La lucha por el poder entre liberales federalistas y conservadores centralistas, propicia que unos y otros se alternen en el ejercicio del poder, generando la ingobernabilidad del país, cuya mayor inestabilidad la encontramos en el gobierno de Santa Anna que expide la Constitución de 1843, de corte centralista.

Este escenario, sirve como pretexto para que Estados Unidos declare que el Presidente había destruido las instituciones federales y aproveche la situación del país para invadirlo y adjudicarse más de la mitad del territorio nacional: Texas, Nuevo México, Nueva California, mediante el tratado de Guadalupe Hidalgo, y la venta del territorio de la Mesilla.

Una vez que los liberales derrotan a Santa Anna en 1855, se promulga la Constitución de 1857, que en general se apega a la de 1824 y que está inspirada en la revolución francesa, en cuanto a principios ideológicos, y norteamericana en lo referente a organización política.

La nueva Constitución inconforma a los privilegiados, comenzando por la iglesia, propiciando que en 1858 nuevamente liberales y conservadores se traben en una guerra por espacio de casi tres años, en la que triunfan definitivamente los liberales.

Más tarde, Porfirio Díaz inicia un proceso de centralización del poder. Reforma la Constitución para permitir la reelección por una sola ocasión y luego para permanecer indefinidamente en el poder.

La conciencia antiporfirista fue creciendo, trayendo consigo la revolución de 1910, que genera brotes armados durante 7 años, en los que se sucedieron gobiernos en nombre de la causa revolucionaria, hasta que el 5 de febrero de 1917 se promulga la nueva Constitución que da inicio al México moderno.

Los principios que consigna la Constitución de 1917 se resumen en cuatro postulados básicos:

- 1) Derechos fundamentales de la persona humana;
- 2) Principios derivados de la idea de democracia (soberanía del pueblo, forma representativa y sufragio universal);
- 3) Federalismo, y
- 4) División de poderes¹⁴.

¹⁴ Sayeg, Hclú. Jorge, E]. Constitucionalismo Social Mexicano, FCL, México, 1991, pág. 657.

A pesar de que la Constitución ha sufrido muchas reformas a sus artículos, estos principios en esencia se mantienen vigentes. De 1917 a 2002 son destacables todas las modificaciones que se han llevado a cabo para sustentar, primero, la participación del Estado en la economía mediante la incorporación de empresas paraestatales que hicieron crecer en forma desmedida a la Administración Pública Descentralizada, principalmente durante los sexenios de Luis Echeverría y José López Portillo y, posteriormente, para desincorporarlas mediante su venta, primordialmente durante los sexenios de Miguel de la Madrid y Carlos Salinas de Gortari.

Cabe destacar que en la actualidad, aún están en puerta de debate temas tan importantes como la reforma política del Estado, la laboral, así como el papel del Estado en la industria eléctrica y petrolera del país que, de llevarse a cabo, generarían modificaciones considerables a la Constitución.

En suma, el desarrollo de los temas que corresponden al numeral 1.1 referente al Estado, permiten ubicarlo en su contexto actual. Se considera la naturaleza social del hombre, así como su realidad como animal racional eminentemente político, que lo han llevado a la conformación de grupos humanos cada vez más complejos, en cuanto a su organización social, económica y política, cuyo último producto es el Estado Nacional Moderno.

Este se constituye en algo diferente a la sociedad, en un poder central cuyo interés es el de todos y queda depositado en la Ley y el Derecho, donde la Constitución se erige como soberana. Asimismo, se distingue por su sistema democrático de gobierno, surgido de revoluciones como la francesa, inglesa y norteamericana, cuyas ideas filosóficas y de organización política influyen decididamente en la conformación del Estado mexicano.

Principios como la soberanía del pueblo; los derechos fundamentales de las personas; la representación; el sufragio universal; el federalismo y la división de poderes, quedan consolidados en la Constitución de 1917 y señalan el advenimiento del México moderno, tan necesario para entender su actual forma de Gobierno y su función judicial, que se presentan a continuación.

1.2 EL GOBIERNO

1.2.1 GOBIERNO Y DIVISIÓN DE PODERES

El Estado requiere una serie de órganos que obren en su nombre, sustenten y ejecuten la voluntad general, los cuales estructuran el poder público¹⁵. Por ello, cuando este poder es desplegado por el Estado, subordina y somete a todos los habitantes, en forma individual o colectiva, al interior del territorio de su competencia.

El poder público se ejerce por medio del Gobierno, que es la organización política a la que la sociedad faculta para coadyuvar en la reglamentación y ordenamiento de la vida social y política de la nación. Es decir, conduce, dirige, manda y mantiene el orden del Estado.

Por lo anterior, el Gobierno realiza funciones de carácter legislativo, ejecutivo y judicial, por medio de órganos especializados con autoridad y responsabilidad en cada materia, que constituyen el dispositivo que permite conducir y lograr el comportamiento deseado de los habitantes asentados en un territorio, donde ejerce su potestad soberana¹⁶.

Dichas funciones están a cargo del Poder Legislativo, Ejecutivo y Judicial. Al respecto, Montesquieu es el principal exponente de la teoría sistemática y dogmática de la separación de poderes¹⁷, expuesta en el capítulo VI del libro XI de su célebre obra "El Espíritu de las Leyes", que tuvo una gran influencia en el pensamiento político de los constituyentes norteamericanos.

El Poder Legislativo, como el área sustantiva del Gobierno, crea y expide normas jurídicas abstractas, generales e impersonales, llamadas leyes, que regulan la conducta de los individuos y la organización social y política; normas en las que se encuentra depositada la voluntad general (fin del Estado).

¹⁵ "Tiene por finalidad la realización del bien común, a través del poder coactivo del Estado que se manifiesta en el conjunto de las instituciones, poderes, funciones y demás estructuras estatales". Serra, Rojas...Op. cit. pág. 541.

¹⁶ Carrillo, Landeros...Op. cit. pág. 114.

¹⁷ Montesquieu afirma que, por la naturaleza de las cosas, el poder debe limitarse al poder, en virtud de que el hombre investido de autoridad siempre abusa de ella y la libertad política sólo existe cuando no se abusa del poder, por tanto, no puede haber libertad cuando el mismo hombre u organismo concentra los tres poderes: el de dictar leyes, el de ejecutar resoluciones públicas y el de juzgar las causas y pleitos entre particulares. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México, 1997, Editorial Porrúa, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, Tomo I, pág. 562.

El Poder Ejecutivo, como el área adjetiva del Gobierno, se encarga de aplicar lo que dice la norma (voluntad general). Es el conducto a través del cual el interés general se ve materializado, de ahí que se conozca como la función del Estado que ejerce el poder público. Por lo tanto, el apoyo es el medio y la norma el fin.

El Poder Judicial constituye el área de regulación. Dicha función ha asumido una creciente complejidad en nuestra época, en virtud de que lo que se había concebido como una actividad de resolución de conflictos, se ha convertido en uno de los servicios públicos esenciales del Estado Contemporáneo.

Es considerado como uno de los pilares fundamentales para el mantenimiento del orden público, el control y las condiciones de gobernabilidad; es decir, una sociedad armónica regida por los principios del Estado de Derecho.

En este sentido, Felipe Tena Ramírez, en la página 20 de su obra "Derecho Constitucional", dice que la teoría jurídica y política atribuye al Poder Judicial el mantenimiento de la soberanía del pueblo, cuya expresión se encuentra depositada en la Constitución, por lo que dicha tarea se traduce por la interpretación definitiva de la Carta Magna¹⁸.

Por lo tanto, es el Poder autorizado y facultado para interpretar la Ley, impartirla y hacerla cumplir y, en caso de ser necesario, suplirla o crear el derecho a través de la jurisprudencia, para los casos en que existan lagunas en la legislación.

La impartición de justicia es la razón de ser de los órganos jurisdiccionales, su actividad sustantiva, en la que se desarrollan una serie de actos encaminados hacia la resolución de controversias mediante la aplicación de la Ley. Es decir, un acto jurídico-procesal exclusivo de Ministros, Magistrados y Jueces, en el que el Estado impone el orden jurídico en conflictos concretos o particulares para comprobar la violación de una regla y adoptar la solución mediante decisiones obligatorias y coactivas fundamentadas en el Derecho.

¹⁸ Tena, Ramírez, Felipe, Derecho Constitucional Mexicano, México, 1984, Editorial Porrúa, pág. 20.

Dichas decisiones debe pronunciarlas con plena independencia de los otros poderes, por lo que el Poder Judicial está revestido de la soberanía que originalmente procede del pueblo y que ejerce, a través de sus órganos, en los campos de su competencia.

1.2.2 GOBIERNO Y PODER JUDICIAL EN MÉXICO

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señala, en su artículo 39, que la soberanía reside en el pueblo y que todo poder público dimana de éste y se instituye para su beneficio; es quien tiene derecho de alterar o modificar la forma de su Gobierno.

En su artículo 40 indica que, por voluntad del pueblo, México se constituye en una República representativa, democrática y federal, integrada por estados libres y soberanos unidos en una federación, compuesta por 31 estados y un Distrito Federal, según el artículo 43, donde éste último se erige como la sede de los poderes federales, de conformidad con el artículo 44.

Por lo anterior, México es una República Representativa. Ello significa que todo el pueblo no puede a la vez ejercer su soberanía y que, por lo tanto, requiere nombrar representantes que decidan por él y para él. Implica que la colectividad transmite a sus representantes la capacidad de decidir¹⁹.

Por otra parte, al ser una República Federal significa que, como forma de gobierno, fracciona sus facultades entre el poder federal y el de los estados, el cual se establece en la Constitución²⁰; es por lo mismo, una forma de descentralización política.

¹⁹ De conformidad con el concepto de República, las cuestiones que conciernen a la sociedad deben ser resueltas por ella misma, sin embargo, es imposible que participe toda la comunidad a la vez, por lo que debe nombrar representantes; situación que le otorga su adjetivo de República Representativa. Ahora bien, la manera de nombrar sus representantes es lo que le da su carácter de democrática, pues la sociedad manifiesta su voluntad mediante el voto para elegir a sus representantes, dotándolos de legitimidad y capacidad para resolver por todos, como voluntad de la República. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos...Op. cit. pág. 482.

²⁰ Generalmente, al nivel federal le corresponde lo que concierne a la federación, es decir, la protección militar y las relaciones internacionales, etc. Cardiel, Reyes...Op. cit. págs. 113-114.

En el Estado Federal Mexicano, los estados miembros se consideran autónomos en cuanto a su régimen interior, pero sus constituciones no pueden contravenir a la Constitución General de la República. Son un espacio de gobierno con competencia para ejercer el poder público dentro de su territorio mediante la legislación, ejecución y aplicación de las leyes, de conformidad con el orden constitucional general y el particular que les corresponde.

El ejercicio del gobierno estatal se fundamenta en el artículo 115 de la Constitución General de la República, que indica que deberá de ser republicano, representativo y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa al municipio libre.

Otro fundamento jurídico del gobierno estatal es la Constitución local, que establece las bases de organización política-administrativa, de la cual se derivan una serie de ordenamientos jurídicos básicos de los gobiernos estatales, tales como las Leyes Orgánicas de la Administración Pública Estatal y las respectivas del Poder Judicial y del Poder Legislativo, así como la Ley Orgánica del Municipio Libre.

Por otra parte, en su artículo 41, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos indica que el pueblo ejerce la soberanía por medio de los poderes de la unión y por los de los estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, sin contravenir a lo estipulado en el pacto federal. Mientras el artículo 49 señala que el poder de la federación se divide en legislativo, ejecutivo y judicial.

El Poder Legislativo se deposita en el Congreso de la Unión, dividido en la Cámara de Diputados y en la de Senadores, conforme al artículo 50. En tanto que el Poder Ejecutivo está a cargo de un sólo individuo denominado Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, de acuerdo al artículo 80, que tiene a su cargo la Administración Pública Federal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, como lo dice el artículo 90.

En cuanto a los estados, el Poder Legislativo se deposita en el Congreso del Estado o Congreso Local que, a diferencia del Poder Legislativo Federal, es unicameral, pues únicamente se ejerce a través de la Cámara de Diputados, integrada por diputados uninominales (uno por cada distrito) y diputados plurinominales.

El Poder Ejecutivo Estatal se deposita en el Gobernador, que es el jefe administrativo de la entidad. Cuenta con una estructura administrativa básica formada por las siguientes dependencias gubernamentales: Gubernatura del estado; Secretaría General de Gobierno; Secretaría de Finanzas; Oficialía Mayor y Procuraduría General de Justicia, además de las dependencias y entidades que forman parte de la Administración Pública Estatal.

El artículo 94 de la Carta Magna señala que el Poder Judicial de la Federación se deposita en una Suprema Corte de Justicia, en tribunales colegiados y unitarios de circuito y en juzgados de distrito, a cargo de ministros, magistrados y jueces, respectivamente. Aunado a los artículos 39, 40, 95, 103 y 107, constituyen la base legal para la existencia del Poder Judicial Federal, cuya estructura y funciones se encuentran reguladas por la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

Aun cuando no forman parte del Poder Judicial Federal, también deben incluirse dentro de los organismos jurisdiccionales nacionales a los siguientes: Tribunal Fiscal de la Federación, Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, Tribunal Agrario, Tribunal de lo Contencioso Administrativo, así como los tribunales militares integrados por el Supremo Tribunal Militar y los consejos de guerra ordinarios y extraordinarios.

Estos órganos imparten justicia pero quedan fuera de la organización del Poder Judicial. Inclusive, algunos se ubican dentro de Poder Ejecutivo, a pesar de considerarse como autónomos. Cabe destacar, que el único órgano jurisdiccional que se ha incorporado al Poder Judicial Federal es el Tribunal Federal Electoral.

Por otra parte, en México la figura del Consejo de la Judicatura es producto de la reforma judicial de diciembre de 1994, que reforma el artículo 94 de la Carta Magna, para señalar que el ejercicio del Poder Judicial Federal corresponde a la Suprema Corte de Justicia de la Nación y al Consejo de la Judicatura Federal²¹, así como el artículo 100, para atribuirle al Consejo de la Judicatura Federal la facultad de administración, vigilancia y disciplina del Poder Judicial de la Federación, excepto de la Suprema Corte de Justicia de la Nación²².

Junto al Poder Judicial Federal, la Constitución General de la República establece los fundamentos para la existencia de los poderes judiciales de las entidades federativas, con sus propias esferas autónomas de competencia, de conformidad con los artículos 116, 124 y complementariamente por las normas contenidas en las respectivas constituciones de los estados.

El Poder Judicial Estatal se encuentra depositado en el Tribunal Superior de Justicia, como órgano máximo. Su estructura es similar en las diversas entidades federativas, toda vez que se integra por Salas, Juzgados de Primera instancia y Juzgados de Paz o Municipales.

La reforma judicial, a la que se hizo referencia anteriormente, no sólo incorporó la figura del Consejo de la Judicatura en el Poder Judicial Federal sino también en los tribunales del fuero común de los estados y del Distrito Federal, como se puede apreciar en las correlativas modificaciones constitucionales en los artículos 116 y 122 de la Constitución Política.

Al igual que en el nivel federal, existen otros órganos cuya función es de carácter jurisdiccional pero que no están integrados al Poder Judicial estatal, tales como: las juntas centrales de conciliación y arbitraje, en materia laboral; los tribunales electorales estatales, en materia electoral y, recientemente, los tribunales administrativos, algunos sólo con competencia tributaria, pero con tendencia hacia lo contencioso administrativo.

²¹ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos...Op.cit. Tomo II, pág. 931.

²² Ibid, pág. 994.

En suma, los temas que corresponden al numeral 1.2 referente al Gobierno, señalan los elementos que integran al Estado, haciendo énfasis en el Gobierno y su razón de ser como encargado de conducir, dirigir, mandar y mantener el orden del Estado.

En este contexto, se destacó la forma de Gobierno del México actual, sustentada en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos como una República representativa, democrática y federal, integrada por 31 estados libres y soberanos y un Distrito Federal, como capital de la República, donde el pueblo ejerce su soberanía por medio de los poderes de la unión y por los de los estados, los cuales se dividen para su ejercicio en Poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial.

Toda vez que la investigación se centra en un órgano judicial, se define la misión del Poder Judicial como interprete de la Ley, su impartición y su cumplimiento, con el propósito de describir cómo se organiza en México, en su nivel federal y estatal (Tribunal Superior de Justicia).

Estas referencias sirven de marco para abordar la situación política actual del Distrito Federal y de su función judicial, los cuales son tratados en el siguiente apartado.

1.3 EL GOBIERNO EN EL DISTRITO FEDERAL

1.3.1 LA REFORMA POLÍTICA

La historia política del México moderno es en buena medida un proceso de centralización creciente, cuyo núcleo vital en términos geopolíticos es la Ciudad de México. Por muchas razones, el Distrito Federal es la porción territorial más importante del país, la más poblada, la más industrializada; centro financiero del país; primordial núcleo cultural y comercial; capital política de la nación y sede de los poderes federales; es decir, es el centro político, económico y cultural del país.

Es en 1903 cuando se comienza a deliberar respecto a su situación política y administrativa, al otorgarle al Congreso de la Unión facultades para legislar en todo lo concerniente al Distrito Federal y territorios federales y crear un sistema intermedio de gobierno político y administración municipal.

En 1917 se instaura la elección popular en los municipios del Distrito Federal. No obstante, en 1928 el Congreso Federal suprime las elecciones, en atención a una iniciativa de Álvaro Obregón, y más tarde una reforma constitucional suprime el régimen municipal, de amplia trayectoria en la capital.

Dicha reforma, privaba a los habitantes de sus derechos políticos, en cuanto a su régimen interior, toda vez que si podían votar en la elección para presidente, así como para diputados y senadores que los representaban a nivel federal.

De esta manera, los poderes del Distrito Federal eran: el ejecutivo, a cargo del Presidente de la República; el legislativo, representado por el Congreso de la Unión, en tanto que el judicial, reside en el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal. Es decir, el legislativo y el ejecutivo eran de nivel federal, mientras que el judicial era de carácter local, creado con la finalidad de ser la instancia judicial superior del Distrito Federal y territorios federales, parecido a cualquier Tribunal Superior de Justicia en las entidades federativas.

En este sentido, el Congreso de la Unión expide diversas Leyes Orgánicas para la Ciudad de México, en las que se señala que el Presidente de la República ejerce el gobierno capitalino por conducto del Jefe del Departamento del Distrito Federal, a quien puede nombrar y remover. Dicho titular, gobernaba auxiliándose de órganos desconcentrados (delegaciones), presididos por funcionarios nombrados por él, previo acuerdo con el Presidente de la República.

Por lo tanto, la situación política de la Ciudad de México se caracterizaba por la carencia de poderes ejecutivo y legislativo propios, lo cual impedía la elección directa de las autoridades locales, a pesar de que la capital se había convertido, a partir de los años setenta, en una de las ciudades más extensas y pobladas del mundo, donde se concentraba la actividad económica, política y cultural del país.

Esta situación se tradujo en una sociedad más demandante y ávida de participar en la vida política de la ciudad. Por ello, a partir de 1977 se busca atenuar las diferentes manifestaciones democráticas estableciendo el referéndum y la iniciativa popular, en los que la ciudadanía hizo patente la inquietud de ampliar los órganos de representación local en la capital.

De esta manera, se propició un amplio proceso de apertura política que inicia con la reforma de 1987, que crea la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, electa mediante votación directa de los capitalinos, que inicia gestiones el 14 de noviembre de 1991.

En 1993 se le otorgan facultades legislativas a fin de que pueda expedir el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, el cual se asemeja a una Constitución local ya que precisa las facultades de los Poderes de la Unión, en materias del Distrito Federal, así como las bases para la organización y competencia de los órganos locales de gobierno.

El artículo 122 de la Carta Magna se modifica y pasa a ocupar el primer párrafo del actual artículo 119. Desde esa fecha, el precepto 122, entre otros, vienen a fundamentar las disposiciones relativas al Gobierno del Distrito Federal y sus órganos. Es conveniente señalar que no se modificó totalmente sino que fue cambiando gradualmente hasta llegar a la reforma jurídica de 1996.

Esta reforma es considerada como una de las más amplias que haya discutido el Congreso de la Unión, en virtud de la amplitud de los cambios estructurales efectuados en los órganos de gobierno del Distrito Federal, tal como puede apreciarse a continuación:

Asamblea Legislativa del Distrito Federal. Cambia de nombre de Asamblea de Representantes a Asamblea Legislativa y es electa por votación universal, libre, directa y secreta de los capitalinos.

Dentro de sus facultades de carácter administrativo y de gestión destacan:

- I. Expedir su propia Ley Orgánica;
- II. Formular anualmente su proyecto de presupuesto;
- III. Contar con una Contaduría Mayor de Hacienda;
- IV. Expedir disposiciones para organizar la hacienda pública, la contaduría mayor y el presupuesto, contabilidad y el gasto público del Distrito Federal, y
- V. Nombrar a los magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal que deban cubrir vacantes, a propuesta del Jefe de Gobierno, así como ratificar a los que ya hubiesen ejercido el cargo durante seis años.

Jefe de Gobierno del Distrito Federal. Es una de las modificaciones constitucionales más importantes. Su nombramiento recae en una sola persona, elegida por votación universal, libre, directa y secreta de los capitalinos. Se encarga de la Administración Pública del Distrito Federal y es reconocido como la autoridad local que ejerce su encargo durante seis años.

Dentro de sus facultades más destacables se encuentran:

- I. Presentar a consideración del Presidente de la República el Proyecto de Presupuesto de Egresos del Distrito Federal que expide el Congreso de la Unión;
- II. Iniciar leyes o decretos ante la Asamblea Legislativa, y
- III. Promulgar, publicar y ejecutar las leyes que expide el órgano legislativo del Distrito Federal.

Además, se consolidan los órganos político-administrativos de cada una de las demarcaciones territoriales en que se divide el Distrito Federal (delegaciones), donde sus titulares se eligen por votación universal, libre, secreta y directa de los capitalinos, con lo cual se avanza considerablemente en el proceso de democratización para los habitantes de la Ciudad de México.

Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal. Los magistrados son nombrados y ratificados por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. Se crea el Consejo de la Judicatura del Distrito Federal como órgano encargado de la administración, vigilancia y disciplina del Tribunal.

1.3.2 LA FUNCIÓN JUDICIAL EN EL DISTRITO FEDERAL

Al declararse la independencia de México y firmarse el pacto federal, cada una de las entidades federativas contó con sus tres poderes locales, menos el Distrito Federal, donde el Tribunal de Alzada del Poder Judicial se encomendó a la Suprema Corte de Justicia.

En efecto, si bien en la Constitución de 1824 se organizó el citado Poder Judicial Federal de acuerdo con el modelo norteamericano de la Ley Judicial de 1789, es decir, se integró con la Suprema Corte de Justicia, los tribunales de circuito y los juzgados de distrito, es pertinente señalar que su funcionamiento en realidad fue diverso.

La Suprema Corte, como sucesora de la Audiencia de México, funcionó como tribunal de apelación de los asuntos judiciales del Distrito Federal, puesto que sus facultades estrictamente federales se aplicaron en muy pocos supuestos.

Esta situación continuó hasta que la Ley sobre Administración de Justicia y Orgánica de los Tribunales de la Nación, del Distrito y Territorios, del 23 de noviembre de 1855, crea al Tribunal Superior del Distrito Federal para conocer de los citados procesos de carácter local. Por ello, es que el Tribunal era el único órgano de carácter local que existía en el Distrito Federal antes de la citada reforma política.

De conformidad con el Manual de Organización de la Institución, el objetivo del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal es, *"... brindar a todos los habitantes del Distrito Federal el servicio de impartición de justicia en forma clara y oportuna, sujetándose estrictamente a lo establecido en la Constitución General de la República, las Leyes, los Códigos y demás disposiciones complementarias emitidas para coadyuvar a la convivencia pacífica entre los individuos"*²³.

La actuación del Tribunal está fundamentada por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la cual en su artículo 14 establece que nadie puede ser privado de la vida, libertad, propiedades o derechos sino mediante juicio ante los tribunales y de conformidad con la legislación²⁴.

Este precepto es apoyado por el artículo 17 del mismo ordenamiento, que señala que toda persona tiene derecho a que se le administre justicia, en los plazos y términos legales, por medio de tribunales que deberán emitir resolución en forma pronta, completa e imparcial²⁵.

El artículo 122 de la Carta Magna le da su carácter como Órgano Local de Gobierno, al que le corresponde junto al Consejo de la Judicatura del Distrito Federal, la función judicial del fuero común on el Distrito Federal.

²³ Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, Manual de Organización, Dirección de Anales de Jurisprudencia y Boletín Judicial, México, 1993, pág. 9.

²⁴ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos...Op. cit. pág. 132.

²⁵ Ibid, pág. 191.

El artículo 8° del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal señala al Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal como una de las autoridades locales del Gobierno del Distrito Federal²⁶, mientras que el artículo 76 dice que el Tribunal ejercerá la función judicial del fuero común del Distrito Federal²⁷ y, el 83, le otorga al Consejo de la Judicatura del Distrito Federal las facultades de administración, vigilancia y disciplina del Tribunal Superior de Justicia, juzgados y demás órganos judiciales del fuero común del Distrito Federal²⁸.

La Ley Orgánica del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal determina la organización y regula el funcionamiento de cada una de las áreas que lo integran.

En tanto que el Reglamento Interior del Consejo de la Judicatura del Distrito Federal, en apego a lo dispuesto por el artículo 201 de la citada Ley Orgánica, señala en su artículo 10, la competencia del órgano colegiado sobre el Tribunal Superior de Justicia.

Finalmente, el Código Financiero del Distrito Federal, en atención a lo dispuesto por el artículo 122 Constitucional, destaca en sus artículos 385, 386 y 416, la autonomía del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal en cuanto al manejo y ejercicio de su presupuesto.

En este sentido, también debe considerarse a la Gaceta Oficial del Distrito Federal, toda vez que publica anualmente el presupuesto de egresos para el Tribunal.

Para el logro de su objetivo, el Tribunal cuenta con la siguiente estructura señalada por su Ley Orgánica:

El Pleno del Tribunal. Es su máximo órgano, constituido por 61 Magistrados encabezados por el Presidente del Tribunal Superior de Justicia y del Consejo de la Judicatura del Distrito Federal. Para su funcionamiento se requiere de la presencia de las dos terceras partes de sus integrantes. Sus sesiones son de tipo ordinario o extraordinario en actos públicos o privados.

²⁶ Leyes y Códigos de México, Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, México, 1999, Editorial Porrúa, pág. 10.

²⁷ *Ibid*, pág. 31.

²⁸ *Ibid*, pág. 32.

Presidencia del Tribunal. Se encarga de velar porque la impartición de justicia sea expedita, clara y oportuna, vigilando el funcionamiento de las áreas jurisdiccionales y administrativas de la Institución y dictando las medidas correctivas que sean necesarias.

Para cumplir con estas responsabilidades el presidente cuenta con áreas que le auxilian en sus funciones, tales como: Primera y Segunda Secretaría de Acuerdos de la Presidencia y del Pleno; Dirección Jurídica; Oficialía de Partes de la Presidencia; Mesa de Plenos; Biblioteca; Trabajo Social; Dirección de Derechos Humanos; Coordinación de Comunicación Social y Dirección Ejecutiva de Planeación.

Salas. El Tribunal cuenta con 20 Salas: 9 Civiles, 8 Penales y 3 Familiares, cada una de ellas conformada por tres ponencias y una Secretaría de Acuerdos. Conocen de las apelaciones y quejas que se interpongan en contra de las resoluciones dictadas por los jueces del fuero común del Distrito Federal; es decir, de los asuntos de segunda instancia en materia civil, penal y familiar.

Juzgados de Primera Instancia. Atienden controversias en materia civil, familiar, concursal, inmatriculación judicial, arrendamiento inmobiliario y penal. Actualmente el Tribunal cuenta con 192 juzgados de este tipo: 62 civiles, 66 penales, 40 familiares, 21 de arrendamiento inmobiliario, 1 de inmatriculación judicial, 1 de lo concursal y 1 juzgado mixto con residencia en las Islas Marías.

Juzgados de Paz Civil y Penal. En la actualidad existen 68 juzgados de paz: 40 en materia penal y 28 en materia civil, distribuidos en las diferentes delegaciones de la Ciudad de México.

Los civiles se encargan de conocer y resolver los juicios contenciosos de carácter civil que versen sobre la propiedad o derechos reales sobre inmuebles, siempre que el valor de éstos no sea mayor a \$60,000.00 pesos; además de los negocios de jurisdicción contencioso, común y concurrente, cuya cuantía no exceda de \$20,000.00 pesos.

Por su parte, los de paz penal, tienen encomendado conocer y resolver los procesos sumarios ordinarios que tengan como sanción el apercibimiento, coacción de no ofender o prisión, cuyo máximo sea de 4 años.

Áreas de Apoyo Judicial. Realizan labores auxiliares para las salas y juzgados a fin de garantizar que la impartición de justicia sea clara, pronta y oportuna.

Dichas áreas son: Instituto de Estudios Judiciales; Dirección de Anales de Jurisprudencia y Boletín Judicial; Servicio Médico Forense; Dirección de Consignaciones Civiles; Dirección de Turno de Consignaciones Penales; Archivo Judicial; Oficialía de Partes Común Civil-Familiar y, el Centro de Convivencia Familiar Supervisada.

Dirección General de Administración. Proporciona los recursos humanos, materiales, financieros e informáticos, así como los servicios generales que requieran las diversas áreas que integran el Tribunal para el óptimo cumplimiento de sus funciones.

Para ello, cuenta con las siguientes áreas: Dirección Ejecutiva de Recursos Humanos; Dirección Ejecutiva de Recursos Materiales; Dirección Ejecutiva de Recursos Financieros; Dirección Ejecutiva de Informática y, la Dirección Ejecutiva de Mantenimiento y Servicios.

En suma, los temas que se desarrollaron en el numeral 1.3 correspondiente al Gobierno en el Distrito Federal, permiten entender la actual situación política interna de la capital de la República, que transitó de un Departamento Administrativo, perteneciente a la Administración Pública Federal Centralizada, a un Gobierno con Estatuto y Órganos Locales de Gobierno Ejecutivo y Legislativo, electos de forma democrática por los habitantes capitalinos, así como Judicial.

Este marco de referencia ubica, en primera instancia, al Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal como responsable de la función judicial en la Ciudad de México, al brindar el servicio de impartición de justicia para todos los capitalinos, y por otra parte, al Consejo de la Judicatura del Distrito Federal como encargado de la administración, vigilancia y disciplina del propio Tribunal.

Finalmente, se hizo una descripción general sobre la organización de Tribunal, que representa la pauta para abordar el tema central de la investigación, que será desarrollado en el siguiente capítulo.

1.4 ADMINISTRACIÓN DE LO PÚBLICO Y PROCESO ADMINISTRATIVO

1.4.1 ADMINISTRACIÓN DE LO PÚBLICO Y ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA

La administración es una función de apoyo. Desde el punto de vista semántico, la palabra apoyo, procede del latín *apodiare*, que significa hacer que una cosa descansa sobre otra, que la auxilie. Al respecto, Ramiro Carrillo Landeros señala que las áreas, funciones o actividades de apoyo son de naturaleza complementaria, pues tienen como propósito coadyuvar a otras áreas al logro de los objetivos institucionales mediante el manejo de recursos humanos, materiales y financieros.

La administración es, por tanto, el sistema logístico en acción, que persigue un objetivo a través de una estructura, que lleva a efectuar acciones de manera ordenada mediante la aplicación de técnicas y recursos²⁹.

El concepto de administración, en términos generales, se enfoca a cualquier actividad privada o pública. Por ello, es importante para esta investigación diferenciar los conceptos de administración e impartición de justicia, para poder abordar el tema central de este rubro.

En México, se utiliza el término de Impartición de Justicia como equivalente al de Administración de Justicia. Esto ocurre desde el nivel de la Constitución General de la República que, en su artículo 17, dice que los tribunales estarán expeditos para **administrar justicia** en los plazos y términos que fije la Ley.

Por lo tanto, la denominación de Administración de Justicia se utiliza como sinónimo de función jurisdiccional, es decir, la actividad dirigida a la resolución de controversias jurídicas a través de procesos que realizan el conjunto de organismos que integran el Poder Judicial. Sin embargo, también se lo utiliza con la implicación del gobierno y administración de los Tribunales.

²⁹ “La administración es un proceso muy particular consistente en las actividades de planeación, organización, ejecución y control, desempeñados para determinar y alcanzar los objetivos señalados con el uso de seres humanos y otros recursos” Terry, R., George, y Franklin, G., Stephen. Principios de Administración, México, 2001, Compañía Editorial Continental, pág. 22.

En la actualidad, la tarea puramente jurisdiccional es encomendada a las salas y juzgados, mientras que la administrativa (por lo menos en teoría) está a cargo del Consejo de la Judicatura.

Al respecto, Fix Zamudio, en la página 21 de “Los Problemas Contemporáneos del Poder Judicial”, dice que “...los daños causados por ... funcionamiento anormal de la administración (en realidad, impartición) de justicia, darán derecho a una indemnización”³⁰. Asimismo señala que los dos sectores esenciales de tipo administrativo del Poder Judicial, que se vinculan con la verdadera administración de Justicia, son: a) la preparación de jueces por medio de estudios especializados y escuelas judiciales, así como los sistemas de selección y nombramiento, y b) los instrumentos de gobierno de la Judicatura³¹.

Por lo anterior, uno es el organismo judicial y otros los ordenamientos procesales que sirven de instrumento para el servicio público jurisdiccional; es decir, impartir justicia. La administración no es un procedimiento judicial, pues cuenta con su propio proceso que es el administrativo, que coadyuva mediante principios, recursos e instrumentos técnicos, para que la tarea jurisdiccional logre sus objetivos; es decir, sea clara, pronta y oportuna.

Asimismo, la observancia del Derecho es la finalidad del acto jurisdiccional, mientras que para el administrador es un medio para conseguir sus fines: el servidor público jurisdiccional aplica el derecho a casos individuales y el administrativo resuelve problemas de acuerdo con las normas jurídicas, valiéndose de medios. Por lo tanto, la función administrativa puede prevenir conflictos, pero no interviene en la resolución de controversias como lo hace la función jurisdiccional.

Ahora bien, de conformidad con Omar Guerrero, la Administración Pública tiene por objeto la satisfacción de las necesidades más imperiosas de toda sociedad³², lo cual implica la condición de servicio a la comunidad.

³⁰ Fix, Zamudio, Héctor, Los Problemas Contemporáneos de Poder Judicial, México, UNAM, 1986, pág. 21.

³¹ *Ibid*, págs. 30-31.

³² Guerrero, Orozco, Omar, Introducción a la Administración Pública, México, Harla, 1985, pág. 276.

En sentido estricto, se refiere a la agrupación de órganos que conducen y ejecutan las tareas públicas³³, por lo que de manera formal, se identifica como el medio a través del cual el Estado alcanza sus propósitos; es decir, es el conjunto de dependencias y entidades del Poder Ejecutivo³⁴; la actividad gubernamental que se encarga de realizar los fines del Estado.

Por lo tanto, las funciones que realiza el Poder Ejecutivo son formalmente administrativas y jurisdiccionales las que realiza el Poder Judicial. Sin embargo, existe un denominador común sobre la Administración Pública, que es la satisfacción de las necesidades públicas más apremiantes de la sociedad.

En este sentido, también la impartición de justicia busca satisfacer las demandas, de su competencia, que le impone la sociedad y, como se mencionó anteriormente, el ejercicio jurisdiccional se ha convertido en función prioritaria e insoslayable para el mantenimiento del Estado.

Al respecto, para el Dr. Aguilar Villanueva hay tres tipos de corrientes respecto al objeto de conocimiento de la Administración Pública. La primera la reconoce como una ciencia del Estado y centra su estudio en la naturaleza del mismo y en el objeto de conocimiento de la Ciencia Política.

El segundo grupo destaca la existencia del proceso administrativo público, para el que es más una ciencia administrativa que una ciencia política, donde el proceso es el medio que se hace necesario para alcanzar los fines. Mientras que el último grupo, ubica el objeto de conocimiento en el conjunto de técnicas y procedimientos que hacen más eficientes los recursos de la organización.

³³ Serra Rojas Andrés, *Liberalismo Social*, México, 1993, Editorial Porrúa, pág. 12.

³⁴ Carrillo, Landeros...Op. cit. pág. 116.

Según Aguilar Villanueva, los anteriores son elementos parciales del conocimiento de la realidad, por lo que es necesario entenderla como una totalidad en el conocimiento. En este sentido, propone que el concepto contenga:

- a) Los fines del Estado, contemplados en la Constitución;
- b) Los fines del Gobierno, contemplados en sus planes y programas sectoriales;
- c) Las disposiciones, organización de los actores y de las acciones para alcanzar de manera sistemática, continua y deliberada los fines del Estado y del Gobierno;
- d) La disposición, organización de los recursos, medios e instrumentos necesarios y suficientes;
- e) Las operaciones o procedimientos de ejecución, uso de recursos, medios e instrumentos, y
- f) Los efectos que causan conjuntamente la organización de los actores, la distribución de los recursos y los medios, así como los procedimientos de ejecución.

Por lo anterior, se considera que el Dr. Aguilar Villanueva incorpora todos los elementos que comprenden la administración en el sector público, es decir **la administración de lo público**, que no se ubica exclusivamente en el estudio de las dependencias y entidades que forman parte del Poder Ejecutivo, sino en el conjunto de las instituciones públicas que comprenden al Estado, específicamente al Gobierno.

La administración de lo público no se limita a la formalidad establecida por la división de poderes sino a lo referente a los fines políticos del Estado, que conciernen tanto a la Administración de Justicia como a la Administración Pública.

Por ello, el estudio de los tribunales también es materia de su conocimiento, toda vez que para impartir justicia en forma efectiva y eficiente, se requiere del apoyo de principios, técnicas, instrumentos y medios administrativos³⁵.

³⁵ Benítez, Pérez, Bertha, Xóchitl, *La Administración Pública y la Administración de Justicia*, Tesis para obtener el título de licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública, México, 1990, pág. 62.

1.4.2 EL PROCESO ADMINISTRATIVO: ÉNFASIS EN PLANEACIÓN, ORGANIZACIÓN Y CONTROL

El proceso administrativo es una aportación fundamental de Henry Fayol para la teoría administrativa moderna. Sus elementos o funciones son la base de cualquier organización que pretenda lograr un objetivo o meta.

El proceso es algo que fluye con dinámica propia, una secuencia de eventos efectuados en el devenir del tiempo; una serie de elementos o funciones interdependientes que buscan alcanzar los objetivos asignados a una institución; es como nos señala Carrillo Landeros, una secuencia ordenada de pasos que transforma un insumo en producto³⁶.

Por lo tanto, la columna vertebral del proceso administrativo radica en los elementos o funciones que interactúan de manera constante, siguiendo siempre un orden, que la mayoría de los autores define como: planeación, organización, integración, dirección, control y evaluación.

Para los fines de la investigación, únicamente se hará referencia a la planeación y el control, para más tarde abordar la teoría organizacional:

La planeación es la primera función del proceso administrativo y para algunos la más importante junto al control. Se le define como un conjunto sistematizado de acciones basadas en elementos informativos y de juicio para establecer objetivos y metas, en el tiempo y el espacio, ordenando las acciones que permitan alcanzarlas mediante la asignación de recursos, la coordinación de esfuerzos y responsabilidades y el control y evaluación de los procedimientos, avances y resultados, para introducir los cambios necesarios con oportunidad³⁷.

³⁶ Carrillo, Landeros...Op. cit. pág. 178.

³⁷ Presidencia de la República, Glosario de Términos Administrativos, México, Futura Editores, 1982, págs. 123-124.

A pesar de que Henry Fayol llama a la planeación con el nombre de previsión³⁸, en su obra *Administración Industrial y General* destaca la importancia que tiene en el proceso administrativo. De esta forma, tenemos que planear es prever el posible derrotero de los acontecimientos a fin de anticiparse al desarrollo de acciones futuras. Implica la determinación de objetivos, estrategias, políticas, programas y procedimientos, así como decidir cual es la mejor alternativa para el logro de los objetivos establecidos.

El control es un proceso para evaluar la ejecución de programas y acciones mediante la detección de logros y desviaciones, con el propósito de aplicar las medidas correctivas que se consideren necesarias para alcanzar la eficiencia.

Puede producirse permanente, periódica o eventualmente durante un proceso, o parte de éste, mediante la medición de resultados³⁹. Por ello, para Gonzalo Martner, el control significa conocimiento oportuno que evita el dispendio de recursos al rectificar a tiempo y reorientar actividades⁴⁰.

Respecto a su aplicación, el control se ejerce en tres momentos: antes y durante el desarrollo de las actividades (control a priori y control in situ), así como el llamado control a posteriori, que se emplea una vez que se obtienen ciertos resultados.

Dobe señalarse que todo control implica, necesariamente, la comparación entre lo que se obtiene y lo que se espera, de tal manera que si no se logran los objetivos que se fijaron en la planeación, puedan llevarse a cabo medidas correctivas. En este sentido, Koontz y Wehrich nos señalan que, en este punto, es donde el control puede ponerse en relación con las demás funciones administrativas al rediseñar planes o modificar metas, o bien, ejerciendo su función de organización por medio de la resignación o aclaración de deberes, concibiéndose como parte del sistema total de administración⁴¹.

³⁸ "La máxima "gobernar es prever" da una idea de la importancia que se atribuye a la previsión . si bien la previsión no es todo el gobierno, es al menos una parte esencial de él. Prever, aquí significa a la vez calcular el porvenir y prepararlo: prever, es ya obrar". Fayol, Henry. Administración Industrial y General, México, 1985, Herrera Hermanos, pág. 185.

³⁹ Presidencia de la República...Op. cit. pág. 59.

⁴⁰ Guerrero, Orozco...Op. cit. pág. 67.

⁴¹ Koontz, Harold, & Wehrich, Heinz. Administración, Una perspectiva global, México, 2001, McGraw-Hill, pág. 638.

En otro orden de ideas, la palabra **organización** viene del griego "organon" que significa instrumento⁴². Una organización es una unidad social dinámica con objetivos determinados, que mantiene nexos permanentes con el medio que la rodea y que influye en forma directa e indirecta en su funcionamiento.

Posee las siguientes características generales:

- a) Se estructura alrededor de centros de poder y decisión internos y externos que regulan y controlan su operación para encaminarla al cumplimiento de sus objetivos;
- b) Cuenta con una base de actuación con cierta permanencia que se rige por un orden procedimental y normativo;
- c) Cuenta con una división y especialización de labores, y
- d) Opera bajo una jerarquización formal de posiciones y cargos, que diferencian al individuo por el puesto, papel o actividades que desempeña⁴³.

Por lo anterior, analizar la organización en el ámbito administrativo, es referirnos a una forma de ordenar las partes constitutivas de un todo. Estas deben disponerse de forma tal, que funcionen de manera armónica en virtud de la definición precisa del objetivo, así como de la ubicación y vínculos existentes entre cada una de ellas.

Por lo tanto, al establecerse una organización deberá considerarse lo siguiente:

- a) Obtener los recursos humanos, materiales y tecnológicos necesarios;
- b) Ordenar los recursos e integrarlos de tal manera que las personas de la organización puedan llevar a cabo las tareas que se les asigne y lograr los rendimientos deseados;
- c) Operar dentro de plazos de tiempo y presupuestos establecidos para producir la calidad deseada de rendimiento, y
- d) Seguir los métodos y procedimientos establecidos por las normas de la organización⁴⁴.

⁴² Reyes, Ponce, Agustín, *Administración Moderna*, México, 2001, Editorial Limusa, pág. 276.

⁴³ Presidencia de la República ...Op. cit. pág. 116.

⁴⁴ Hecht, Maurice, R., *Administración Básica*, México, 1984, editorial Limusa, pág. 124.

Al hacer referencia a la estructura de la organización formal, deben mencionarse tres conceptos que la hacen posible:

En primera instancia es menester hacer mención a la "división del trabajo", que no es más que la especialización de las actividades realizadas, lo cual contribuye a lograr una mayor eficiencia organizacional

En segundo término se tiene a la "departamentalización", que se define como el agrupamiento eficiente y efectivo de los puestos en unidades de trabajo (departamentos y puestos administrativos), a fin de coordinarlos y facilitar el rápido cumplimiento de los objetivos de la organización.

El tercer concepto es el denominado como "grado o alcance de control", que se refiere al número de subordinados inmediatos que dependen de un jefe. Cabe señalar que, este control, puede ser amplio (número relativamente grande de subordinados) o estrecho (número pequeño de niveles organizacionales).

Todo lo anterior, permite afirmar que una estructura organizacional debe diseñarse para eliminar la confusión e incertidumbre respecto de la asignación de actividades al determinar:

- a) Quien realizará cuáles tareas;
- b) Quien será responsable de qué resultados, y
- c) Las redes de toma de decisiones y comunicación que sirvan de apoyo a los objetivos⁴⁵.

En suma, el desarrollo del numeral 1.4 referente a la administración de lo público y al proceso administrativo, permite ubicar la investigación en el campo de interés del administrador público al diferenciar los conceptos de administración e impartición de justicia, que demuestra que el tema está situado dentro de los límites de la administración de justicia, que corresponde a la administración de lo público.

⁴⁵ Koontz, Harold y Wehrlich, Heinz...Op. cit. pág. 246

Esta administración del sector público, no se limita al estudio de las dependencias y entidades que forman parte del Poder Ejecutivo, que concierne además a la Administración Pública, pues no se constriñe a la formalidad establecida por la división de poderes sino también se hace extensiva al conjunto de las instituciones públicas que comprenden al Gobierno.

Asimismo, al tratarse de un tema de investigación que involucra a un área de planeación, la creación de un órgano de control y, que la propuesta de solución gira en torno a la teoría organizacional; se ubica al proceso administrativo en su vertiente de planeación, organización y control, con el fin de sustentar teóricamente los análisis y conclusiones de la investigación.

CONCLUSIONES DEL CAPÍTULO

- El ser humano es por naturaleza un viviente social y político cuya integración lo lleva a organizarse en grupos humanos cada vez más complejos que, en su evolución, dan origen al Estado. Esta organización señala el paso de la barbarie a la civilización, en la que destacan en primera instancia, estructuras como las polis y las civitas, así como nuevas concepciones políticas y sociales como el feudalismo.
- El Estado absoluto constituye una etapa de transición al Estado Nacional Moderno. Surge con la aparición de una serie de factores tales como: un poder central; el nacimiento de la nación; el crecimiento de las villas; el aumento de las manufacturas; el surgimiento de una economía nacional y, el aumento del comercio, que crean las condiciones materiales y sociales de la economía capitalista.
- La clase burguesa sirve al Estado absolutista para desplazar a la Aristocracia terrateniente y es la mejor fuente para imponer y cobrar impuestos. Sin embargo, el Estado lesiona sus intereses y proyectos al reglamentar su actividad, siendo el detonador que la lleva a asumir la lucha de clases y la conquista del poder político a través de revoluciones como la francesa, inglesa y norteamericana que dan origen al Estado liberal.
- El Estado Nacional Moderno se convierte en algo diferente a la sociedad, en poder general cuyo interés es el de todos y queda depositado en la Ley y el Derecho, por lo que la Constitución se erige como soberana, al igual que todo orden que dimana de ella. Su sello de distinción lo constituye su sistema democrático de gobierno, en el que destacan la soberanía del pueblo, la representación y el sufragio universal.
- El Estado se integra por un territorio y su población, así como por su poder, representado por el Gobierno, el cual conduce, dirige, manda y mantiene el orden del Estado. Se divide para su ejercicio en Poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial.

- Las funciones que realiza el Poder Judicial son fundamentales para el mantenimiento del orden público, el control y las condiciones de gobernabilidad, al ser el responsable de interpretar la ley, impartirla y hacerla cumplir.
- Las ideas liberales, al igual que en muchas partes del mundo, influyen en la conformación del Estado mexicano, el cual se consolida con la promulgación de la Constitución de 1917, que señala el advenimiento del México moderno que consigna los derechos fundamentales de las personas, la soberanía del pueblo, la representación, el sufragio universal, el federalismo y la división de poderes.
- México se constituye en una República representativa, democrática y federal, integrada por 31 estados libres y soberanos y un Distrito Federal, como sede de los poderes federales y capital de la República.
- En el Estado mexicano el pueblo ejerce su soberanía por medio de los poderes de la unión y por los de los estados, sin contravenir el pacto federal, los cuales se dividen para su ejercicio en Poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial.
- La función judicial en las entidades federativas está a cargo del Tribunal Superior de Justicia.
- El Distrito Federal carecía de Poder Ejecutivo y Legislativo propios, en virtud de que eran los mismos que los del nivel federal, toda vez que pertenecía a la Administración Pública Federal Centralizada como un Departamento Administrativo. Por lo tanto, sus habitantes estaban privados de elegir directamente a las autoridades locales. De esta manera, era gobernado por el Presidente de la República, por conducto del Jefe del Departamento del Distrito Federal, y su legislación correspondía al Congreso de la Unión.

- En 1987 se inicia un amplio proceso de apertura política para la capital de la República, que culmina con el establecimiento de sus tres Órganos Locales de Gobierno: el Ejecutivo, a cargo del Jefe de Gobierno, y el Legislativo, representado por la Asamblea Legislativa, los cuales son electos de forma democrática por los habitantes de la ciudad, así como el Judicial a cargo del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal.
- El Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal es creado el 23 de noviembre de 1855, con el fin de brindar a todos los habitantes del Distrito Federal el servicio de impartición de justicia. Está integrado por el Pleno del Tribunal; la Presidencia; 20 Salas; 192 Juzgados de 1ª Instancia; 68 Juzgados de Paz; 8 áreas de apoyo judicial y una Dirección General de Administración. Su administración, vigilancia y disciplina corresponde al Consejo de la Judicatura del Distrito Federal.
- En México se utiliza el concepto de Administración de Justicia como equivalente al de impartición de justicia, como sinónimo de función jurisdiccional. Sin embargo, también se le utiliza con la implicación de gobierno y administración de los tribunales, por lo que se concluye que uno es el proceso judicial para impartir justicia y otro el administrativo que coadyuva, a través de una estructura, aplicación de principios y técnicas, manejo de recursos, así como acciones ordenadas y sistemáticas, para que el ámbito jurisdiccional logre los objetivos establecidos.
- En la actualidad, la tarea jurisdiccional es encomendada a las salas y juzgados, mientras que la administrativa (por lo menos en teoría) está a cargo del Consejo de la Judicatura.
- Un denominador común de la Administración Pública es la satisfacción de las necesidades públicas más apremiantes de la sociedad. En este sentido, la impartición de justicia también busca satisfacer las demandas, de su competencia, que le impone la sociedad y se erige como un servicio prioritario para la comunidad.

- El estudio y ejercicio de la administración en el sector público no se ubica exclusivamente en las dependencias y entidades que forman parte del Poder Ejecutivo, el cual corresponde además a la Administración Pública, sino en el conjunto de las instituciones públicas que comprenden al Gobierno, constituyéndose en la administración de lo público, que no se limita a la formalidad establecida por la división de poderes sino a lo referente a los fines políticos del Estado.

- El proceso administrativo es una serie de elementos o funciones interdependientes creados para alcanzar los objetivos de una organización. Sigue un orden que la mayoría de los autores definen como: planeación, organización, integración, dirección, control y evaluación.

- La planeación implica la determinación de objetivos, estrategias, políticas, programas y procedimientos, así como decisión respecto a la mejor alternativa para el logro de los objetivos.

- La organización es una forma de ordenar las partes constitutivas de un todo. Disponerlas de forma tal que funcionen de manera armónica en virtud de la definición precisa de objetivos, ubicación y vínculos existentes entre cada una de sus unidades.

- El control implica la comparación entre lo que se obtiene y lo que se espera, de tal manera que si no se logran los objetivos que se fijaron en la planeación, entonces se implementen medidas correctivas para rediseñar planos o modificar metas, o bien, ejercer la función de organización por medio de la reasignación o aclaración de deberes, como parte del sistema total de administración.

CAPÍTULO II

EL REGISTRO DE SITUACIÓN PATRIMONIAL DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS EN EL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DEL DISTRITO FEDERAL DURANTE EL AÑO 2002.

2.1 EL REGISTRO DE SITUACIÓN PATRIMONIAL DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

2.1.1 EL PROBLEMA DE LA CORRUPCIÓN

Como se apreció en el primer capítulo, es tarea del Poder Judicial aplicar la Ley para impartir justicia en forma clara en su funcionamiento, expedita en su resolución y oportuna en su aplicación.

No obstante, por correcta que pueda ser la norma jurídica, si los servidores públicos encargados de aplicarla, lesionan estos principios con su forma de proceder, se estará afectando el Estado de Derecho y la credibilidad en las Instituciones. Sobre todo cuando se trata de la instancia que se encarga de vigilar que se aplique correctamente la Ley, que la voluntad general sea respetada; es decir, el responsable de que no se viole el interés de todos.

La corrupción es uno de los peores males que afectan el servicio público. Esta práctica se refiere al *"...uso o abuso de una posición o autoridad para el beneficio personal directo o indirecto financiero o no"*¹.

En este sentido, mucho se ha hablado de la corrupción imperante en el Poder Ejecutivo. Desafortunadamente, los escándalos -infundados y reales- se escuchan también en los gobiernos federal, estatal y municipal, sin distinción, así como en los poderes ejecutivo, legislativo y judicial.

¹ Rogovin, H., Charles, Primera conferencia internacional sobre corrupción y crimen económico en contra de los gobiernos, citado por Delval. Blanco, Enrique, en Prevención de la Corrupción en el Servicio Público: un Enfoque Internacional, México, 1984, INAP, pág. 25.

Al respecto, es conocido el escándalo de corrupción sobre el desvío de recursos de Petróleos Mexicanos para la campaña de Francisco Labastida Ochoa, del Partido Revolucionario Institucional (PRI), que involucra a la empresa paraestatal más importante del país.

Pero también es conocido el caso del llamado "tráfico de influencias", en el que se han visto envueltos miembros del Congreso de la Unión para ganar asuntos en sus respectivos negocios personales.

Es decir, dichos asuntos involucran al Poder Ejecutivo y Legislativo Federal. Sin embargo, la corrupción no es privativa de esos dos poderes, pues cada vez se maneja con mayor insistencia, entre la sociedad y los diferentes medios de comunicación, las redes de corrupción imperantes en la función jurisdiccional, en los que se ven implicados servidores públicos de todos los niveles.

En el Poder Judicial, la mayor preocupación recae en el servicio sustantivo (atención de asuntos judiciales) más que en las tareas adjetivas.

Los problemas que inciden en el nivel federal son más conocidos porque son difundidos a nivel nacional, no obstante, si se presta atención a los medios de comunicación de las entidades federativas, se observa que es un problema que afecta a los gobiernos locales, en cada uno de sus tres poderes.

En relación al Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, últimamente han destacado tres casos que han generado severas críticas por parte de la opinión pública capitalina y que han puesto en entredicho la actuación de los funcionarios judiciales:

El del exJuez 14 civil, que actualmente purga una condena por el millonario caso de Transportaciones Marítimas de México (TMM). En este caso, el Juez burló los sistemas de turno del Tribunal para que el asunto fuera asignado a su juzgado, con el fin de otorgar una tregua a la empresa de transportaciones para finiquitar un adeudo con sus acreedores.

El de la Juez María Claudia Campuzano Caballero y el caso de “el Chucky”. Este sujeto es acusado por el Ministerio Público por robo a mano armada y asesinato de un extranjero a bordo de un taxi. Sin embargo, ella lo dejó libre inmediatamente pues argumentó, ante los medios de comunicación, que lo consideraba como un “Robin Hood mexicano”. Por este asunto, fue destituida y posteriormente reincorporada pues actualmente funge como la Juez 22 Penal con sede en el Reclusorio Oriente.

Finalmente, el caso del Lic. Juan Carlos Rayo Mares, exJuez 65 Penal del Reclusorio Sur, que actualmente purga una condena en el reclusorio. A este funcionario judicial se le sorprendió con una cámara oculta solicitando dinero y favores sexuales a cambio de dejar libre a un reo. Cabe destacar que ya había sido denunciado anteriormente por sus prácticas corruptas, pues sus declaraciones patrimoniales fueron solicitadas por el Consejo en el año 2000.

Estos casos son conocidos gracias a la intervención de los medios masivos de comunicación, pero no se deben perder de vista todos aquellos malos manejos que nunca salen a la luz pública, ya sea porque se ocultan muy bien y es difícil comprobarlos o bien porque muchas veces los mismos litigantes (abogados defensores) se prestan a estas prácticas y las fomentan.

Por ello, se asoverta que por la experiencia adquirida en las diversas visitas realizadas a las salas y juzgados, se ha sido testigo, mediante la observación y entrevistas con servidores públicos, litigantes y demás demandantes de justicia, cómo en algunos casos el personal no da trámite a los asuntos, en cada una de sus etapas procesales (promociones), si no es con una motivación financiera.

Por lo anterior, proporcionar servicios públicos eficientes, libres de las trabas que puedan derivarse de la corrupción de algunos malos servidores públicos, es uno de los mayores reclamos de la sociedad.

En suma, el correcto empleo de los recursos, la lucha contra la corrupción y la honestidad de los servidores públicos, son algunos de los temas que más preocupan a la sociedad en el México actual y que se discuten y afectan la actividad de los gobiernos federal, estatal y municipal, así como la de los tres poderes: ejecutivo, legislativo y judicial.

2.1.2 LAS RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS: EL REGISTRO DE SITUACIÓN PATRIMONIAL.

En el Título IV de la Constitución Política de la República Mexicana de 1857, se establecía la responsabilidad a que se hacían acreedores diputados, magistrados y secretarios de despacho por los delitos comunes y oficiales que cometieran durante el tiempo de su encargo; gobernadores de los estados por violaciones a la Constitución y Leyes Federales y, el Presidente, por traición a la patria y delitos graves del orden común.

No obstante, la Constitución no faculta al Congreso para expedir una Ley que tipifique los delitos oficiales, por lo que más tarde se emite la Ley del Congreso General sobre Delitos Oficiales de los Altos Funcionarios de la Federación del 3 de noviembre de 1870, que es el primer antecedente en México sobre responsabilidad de los servidores públicos. Sin embargo, los tipos de corrupción que sanciona no constituyen delitos sino situaciones políticas.

Posteriormente se expide la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación de 1896, que al igual que los ordenamientos anteriores, trata de asegurar la lealtad a las instituciones pues, como se observó en el primer capítulo, fue un periodo que se caracterizó por la inestabilidad e ingobernabilidad del país.

La Constitución de 1917 conserva los principios de la de 1857, referentes a la actuación de los servidores públicos. Establece en su artículo 111, que el Congreso de la Unión expedirá una Ley reglamentaria para determinar la responsabilidad en que podían incurrir y su penalidad, señalando como delitos oficiales todas las faltas que perjudiquen los servicios públicos.

Es hasta la administración de Lázaro Cárdenas cuando se expide la Ley respectiva, es decir, la "Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito Federal y Territorios Federales y de Altos Funcionarios de los Estados", emitida el 21 de febrero de 1940

Esta Ley establece como delito de los altos funcionarios: el ataque a las Instituciones democráticas; a la forma de gobierno republicano; a la libertad de sufragio; la usurpación de atribuciones; la violación de garantías individuales y, cualquier infracción a la Constitución y a las Leyes Federales.

Asimismo, determina tres procedimientos respecto a los funcionarios del Poder Judicial y uno más por enriquecimiento inexplicable. Precisa la obligación de declarar los bienes en un plazo de 60 días, después de tomar posesión del cargo, y dentro de los 30, al término del mismo.

Durante la gestión de José López Portillo (1976-1982) se crea la Ley de Responsabilidades de los Altos Funcionarios Públicos y Empleados de la Federación y de los Estados, del 4 de enero de 1980. Dicha legislación deroga a la de 1940 y considera trascendental la búsqueda de la eficiencia, eficacia y honradez de los servidores públicos que manejan el patrimonio del Estado

Esta Ley establece que todo empleado público, al tomar posesión del cargo y al concluirlo, debía manifestar, ante la Procuraduría General de la República (PGR) o del Distrito Federal (PGJDF), sus propiedades, relación de bienes raíces, depósito de numerario en las instituciones de crédito, entre otras, para que fueran cotejadas al término del cargo público.

Producto de los escándalos de corrupción del sexenio en referencia, las responsabilidades de los servidores públicos cobran mayor importancia y se convierten en el eje de la política de la "renovación moral" durante la administración de Miguel de la Madrid Hurtado (1982-1988).

En su discurso de toma de posesión, Miguel de la Madrid propone actualizar y promover una nueva ley de responsabilidad de los servidores públicos e introducir reformas en la gestión pública para **prevenir, detectar y sancionar** conductas inmorales de los servidores públicos.

Para ello, el Congreso de la Unión realizó reformas al Título Cuarto de la Constitución General de la República; incorporaciones al Código Penal sobre las figuras delictivas en que podían incurrir los servidores públicos y, reformas a las previsiones sobre responsabilidad y daño moral, que dieron origen a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Esta Ley consta de 93 artículos en cinco títulos: I Disposiciones Generales; II Procedimiento ante el Congreso de la Unión en Materia de Juicio Político y Declaración de Procedencia; III Responsabilidades Administrativas; IV Registro Patrimonial de los Servidores Públicos, y V, Disposiciones Aplicables a los Servidores Públicos del Órgano Ejecutivo del Distrito Federal.

El Título Cuarto, referente al Registro Patrimonial de los Servidores Públicos, consta de doce artículos donde se mencionan las obligaciones de los servidores públicos, en cuanto a su registro patrimonial, las sanciones por incumplimiento, así como los tiempos y procedimientos correspondientes.

Este Título señala que es la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo –hoy de la Función Pública- la instancia facultada para llevar el registro y seguimiento de la situación patrimonial de los servidores públicos, de conformidad con su artículo 79.

Menciona que los servidores públicos tienen la obligación de presentar declaración patrimonial, destacando que aquel que en su declaración faltare a la verdad, será suspendido, destituido o inhabilitado de tres meses a tres años.

Asimismo, señala el periodo dentro del cual el servidor público debe presentar su declaración patrimonial: cuando recibe un cargo o puesto público tiene la obligación de presentar su declaración de inicio dentro de los 60 días naturales siguientes a la toma de posesión y, en los casos de entrega o conclusión del cargo público, debe presentarla dentro de los 30 días posteriores a la conclusión del mismo.

En la declaración, el servidor público debe manifestar sus ingresos mensuales, así como sus bienes, con la fecha y valor de adquisición. También tiene la obligación de declarar, en mayo de cada año, sus ingresos anuales, así como todo lo que compró o vendió del 1° de enero al 31 de diciembre del año próximo anterior al día que presente la declaración, con el objeto de comunicar la modificación a su patrimonio.

La Ley dice que en los casos en que existan signos de riqueza ostensible, la Secretaría puede ordenar visitas de inspección y auditorías, siendo sancionados aquellos que incurran en enriquecimiento ilícito. También serán sancionados aquellos que no presenten su declaración en tiempo.

Por lo tanto, los diferentes tipos de sanción administrativa que señala la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos son: apercibimiento privado o público; amonestación privada o pública; suspensión; destitución del puesto; sanción económica e, Inhabilitación temporal para desempeñar cargos, empleos o comisiones en el servicio público.

Por lo anterior, es de orden prioritario salvaguardar los principios de legalidad, honradez, lealtad e imparcialidad que deben regir el servicio público, ya sea en la función ejecutiva, legislativa o judicial, tanto federal como local. Contar con mecanismos o instrumentos suficientes, en cantidad y calidad, que permitan prevenir y detectar los malos manejos de los recursos y servicios; es decir, lograr que los servidores públicos no utilicen sus empleos, cargos o comisiones para obtener prestaciones adicionales a las que por Ley tienen derecho.

Uno de esos mecanismos lo constituye el Registro de Situación Patrimonial de los Servidores Públicos, que contiene información que permite a la Institución conocer la evolución del patrimonio de los servidores públicos, a fin de estar en posibilidad de detectar posibles irregularidades que afecten el servicio.

También proporciona elementos para aplicar sanciones administrativas, o bien para presentar pruebas ante el Ministerio Público para su seguimiento en los juzgados penales, por lo que se constituye en un instrumento para la prevención y detección de la corrupción.

El elemento primordial del registro, que se erige en el alimento del sistema, es la declaración patrimonial². Por lo tanto, es un instrumento que deben presentar los servidores públicos con la finalidad de vigilar que se conduzcan de manera recta y honesta en el desempeño de sus funciones y en la aplicación correcta y transparente de los recursos públicos. Tiene el propósito de cuidar que sus bienes patrimoniales sean acordes con las remuneraciones que percibe desde antes, durante y hasta un año después de la entrega del cargo público.

En suma, el desarrollo del numeral 2.1 correspondiente al Registro de Situación Patrimonial de los Servidores Públicos, señala que la corrupción en el sector público es un problema que afecta severamente la eficiencia y credibilidad de las instituciones. Que es un mal que no es privativo del Poder Ejecutivo sino que ha trastocado a los otros dos poderes, tanto en su nivel federal como estatal.

Se reconoce que es un "cáncer" que también padece el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, comprobado por los escándalos en que se han visto involucrados algunos servidores públicos de la Institución.

² Es un mecanismo de control de los bienes materiales y económicos de los servidores públicos, que se establece con el fin de conocer su situación patrimonial. Castillo, Pérez, Javier, Aspectos Generales de la Sanción Administrativa Aplicable al Servidor Público de Confianza, en la Administración Central y Paraestatal en México, Tesina para obtener el título de Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, U.N.A.M., 2001, pág. 54.

No obstante, se destaca que es un problema que se ha tratado de erradicar desde hace mucho tiempo y que queda de manifiesto con la emisión de la normatividad referente a las responsabilidades de los servidores públicos, en sus diversas etapas, que da origen a instrumentos como el Registro de Situación Patrimonial de los Servidores Públicos como sistema para la prevención y detección de este tipo de prácticas.

En este sentido, se subrayan los puntos más importantes a que hace referencia el Título Cuarto de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, que sirve de base para entender los objetivos que persigue este instrumento y estar en posibilidad de analizarlo, observando los insumos y productos generados, en el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, que a continuación se presenta.

2.2 EL REGISTRO DE SITUACIÓN PATRIMONIAL DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS EN EL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DEL DISTRITO FEDERAL.

2.2.1 UNA HERENCIA DEL PODER EJECUTIVO FEDERAL

Como se trató en el primer capítulo, el Distrito Federal era un Departamento Administrativo perteneciente a la Administración Pública Federal Centralizada. Por esta razón, la Procuraduría General de la República (PGR,1980-1982) y posteriormente la Secretaría de la Contraloría General de la Federación (SECOGEF,1983-1992), se encargaron de la recepción, control y seguimiento de las declaraciones de situación patrimonial del personal de los tribunales del fuero común del Distrito Federal.

Sin embargo, el Poder Judicial y el Legislativo han sido objeto de diversas reformas que tienen como propósito otorgarles mayor independencia respecto del Poder Ejecutivo. En este sentido, el Congreso de la Unión efectuó una serie de reformas, adiciones y derogaciones a diversos artículos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, que fueron publicadas el 21 de julio de 1992 en el Diario Oficial de la Federación,

El artículo 79 del respectivo Decreto, dispone que la Suprema Corte de Justicia de la Nación; el Congreso de la Unión; la Asamblea de Representantes y, el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, ejerzan las facultades antes conferidas a la SECOGEF en materia de registro patrimonial de los servidores públicos.

Asimismo, su artículo cuarto transitorio, **les ordena establecer los órganos, sistemas, registros, formatos y demás elementos que se requieran** para que ejerzan su nueva competencia adecuadamente.

Para ello, la SECOGEF debía entregar las declaraciones que correspondieran al personal adscrito a las citadas instituciones, en tanto que éstas, tenían que determinar las áreas que, **de manera provisional,** debían recibir y custodiar las declaraciones, **en tanto se establecían los citados órganos responsables.**

En atención a lo dispuesto, la Presidencia del Tribunal solicitó el 22 de septiembre de 1992 a la SECOGEF, todos los expedientes que contenían las declaraciones de los servidores públicos asignados al órgano jurisdiccional del fuero común Distrito Federal.

Como respuesta, la SECOGEF hizo entrega de 1,018 expedientes el 10 de diciembre de 1992, por medio de Acta de entrega-recepción. Cabe señalar que ni el Acta ni el anexo hacen referencia al total de declaraciones existentes en los expedientes.

Asimismo, el Pleno del Tribunal acordó, en sesión del 21 de septiembre de 1992, los siguientes puntos sustanciales que fueron dados a conocer al día siguiente por medio de la Circular No. 11:

Primero.- Con efectos a partir del dieciocho de septiembre de 1992, crear la Contraloría Interna del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, con las facultades que señalan los artículos 79 a 90 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos;

Segundo.- Para la atención inmediata de las declaraciones, encargar la actividad, **de manera provisional en tanto se establece el órgano responsable definitivo** -como lo ordenaba el artículo cuarto transitorio del respectivo Decreto-, a la Dirección General de Administración por conducto de la Dirección de Planeación y Modernización, y

Tercero.- Girar Circular para la debida observancia del Decreto, al cual se le da "cumplimiento" por medio del Acuerdo Plenario.

2.2.2 EL ÁREA ENCARGADA DEL REGISTRO DE SITUACIÓN PATRIMONIAL DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

En 1984, con motivo de diversas reformas a la Ley de los Tribunales del Fuero Común del Distrito Federal, la Dirección de Administración y Servicios, responsable de las funciones adjetivas de la Institución, sufre una reestructuración que la convierte en la Dirección de Administración y Evaluación, debido a la incorporación de las funciones de planeación, programación y evaluación a cargo de la Subdirección de Planeación y Evaluación³.

Tres años más tarde, el incremento en el número de áreas, de personal, de sistemas y procedimientos, así como de recursos materiales y financieros asignados a la Institución, hace necesaria la ampliación de la estructura orgánica de la Dirección de Administración y Evaluación, que la transforma en la Dirección General de Administración⁴.

En 1991, como producto de la trascendencia que habían alcanzado las funciones de la Subdirección de Planeación y Evaluación, se amplía su estructura convirtiéndose en la Dirección de Planeación y Modernización. Es a través de esta Dirección, que el Tribunal se hace cargo del Registro de Situación Patrimonial en diciembre de 1992.

La Dirección de Planeación y Modernización se creó, acorde con los principios de la planeación administrativa, con el fin de garantizar que los esfuerzos de las diversas áreas que integran al Tribunal fueran encauzados al logro de los objetivos Institucionales.

Para ello, el área debía hacer uso de elementos informativos y de juicio, con el propósito de fijar prioridades y establecer objetivos y metas, ordenando las acciones necesarias para alcanzarlas, mediante el cálculo de recursos, la coordinación de esfuerzos y la imputación precisa de responsabilidades. Asimismo, era de su responsabilidad controlar y evaluar sistemáticamente los procedimientos, avances y resultados, para introducir con oportunidad los cambios que fueran necesarios.

³ Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, *Memoria de Labores, 1983-1988*, México, 1989, pág. 51.

⁴ *Ibid.*, pág. 52

Para lograr sus objetivos, la Dirección de Planeación y Modernización se integró con las Unidades Departamentales de Planeación y Programación; la de Evaluación y Control; la Coordinación de Seguimiento Judicial; la de Sistemas y Procesos Administrativos y, la de Información y Estadística.

A pesar de que esta estructura estaba autorizada, por órdenes superiores, las plazas de Jefe de Unidad Departamental migraban a otras áreas, descompensando su estructura orgánica. Dicha insuficiencia obligaba a que otras unidades se hicieran cargo de funciones que no les correspondía, generándoles un cúmulo impresionante de responsabilidades que muchas veces rebasaba su capacidad de respuesta y afectaba considerablemente la calidad en su operación.

No obstante, las funciones generales que desarrollaba la Dirección de Planeación y Modernización fueron:

- *“Programar, dirigir, coordinar y evaluar las actividades concernientes a la planeación y modernización administrativa del Tribunal;*
- *Diseñar y proponer las directrices generales y específicas de operación que coadyuven al buen funcionamiento de las unidades integrantes del Tribunal;*
- *Proponer lineamientos generales e instrumentar los mecanismos necesarios para llevar a cabo o impulsar, en su caso, la modernización administrativa de la Institución;*
- *Determinar el contenido de los manuales, instructivos, guías y, en general, de los documentos de apoyo técnico-administrativo que sean requeridos y presentarlos a la Dirección General de Administración para su revisión y sanción;*
- *Dirigir las actividades de planeación y programación y vigilar su seguimiento, corroborando que se realicen conforme a los lineamientos establecidos por la Presidencia del Tribunal y por el Gobierno Federal;*

- *Coordinar las actividades de investigación para la implantación o modificación de sistemas, estructuras y procedimientos administrativos en las diversas áreas del Tribunal, vigilando que se observe la normatividad establecida para el efecto;*
- *Coordinar las actividades de asesoría y apoyo que se brinden a las áreas judiciales y de apoyo judicial del Tribunal en materia de organización y control;*
- *Diseñar y proponer mejoras en los sistemas administrativos de información utilizados en el Tribunal, buscando siempre el fortalecimiento de los procesos de toma de decisiones;*
- *Definir y establecer los mecanismos que permitan controlar la información técnico-administrativa sobre la actividad desarrollada por el Tribunal, y*
- *Coordinar y evaluar las actividades del Comité de Protección Civil y de la Comisión Mixta de Seguridad e Higiene”⁵.*

En 1996, nuevamente se realiza un dictamen de reestructuración orgánica para el Tribunal, propuesto por el recién creado Consejo de la Judicatura del Distrito Federal, donde se fortalece a la Dirección General de Administración.

En esta reestructuración se le otorgan mayores responsabilidades a la Dirección de Planeación y Modernización, toda vez que la Subdirección de Recursos Financieros, integrada por las Unidades Departamentales de Contabilidad y Presupuesto, así como por la do Auditoría, se incorpora a su estructura orgánica.

Esto incrementó la carga de trabajo, de por sí exhaustiva, debido a la insuficiencia de plazas, así como el nivel de responsabilidades y tramo de control para el titular del área.

En 1999, la Dirección General de Administración fue reestructurada mediante Acuerdo 3-CA-16/99 de fecha 11 de octubre de 1999, en virtud de la creación de 2,534 plazas que generaron cambios sustanciales a la estructura orgánica y ocupacional del Tribunal, talos como la aparición de nuevas áreas y el fortalecimiento de las oxistentes.

⁵ Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, Manual de Organización del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, México, 1993, Dirección de Anales de Jurisprudencia y Boletín Judicial, págs. 98-99.

En dicha reestructuración, la Dirección de Planeación y Modernización se convierte en la Unidad de Planeación y Modernización Institucional en virtud de que, durante los ejercicios 1997 a 1999, el área dejó de efectuar las funciones que le correspondían debido a que fue considerada como un área de apoyo directo para la Dirección General de Administración.

Por tanto, la planeación y organización dejaron de ser las funciones principales del área, por lo que comenzó a atender asuntos urgentes y de apoyo a diversas áreas, de tal manera que su presencia se ubicaba en todas partes, resolviendo todo tipo de problemas, excepto los que eran de su competencia.

Cabe hacer mención que, por órdenes de la Dirección General de Administración, apoyada por el Consejo de la Judicatura, se responsabiliza al área de la elaboración y seguimiento de Actas administrativas y de la atención y seguimiento de Acuerdos Plenarios, que eran competencia del Consejo de la Judicatura. Esto afectó severamente su operación, pues las cargas de trabajo una vez más se incrementaron.

Por lo tanto, para los Consojeros integrantes del Órgano Colegiado, la Dirección de Planeación y Modernización realizaba tareas de asesoría y de apoyo directo para la Dirección General de Administración. No obstante, en dicha reestructuración, conserva las funciones básicas que le corresponden como área de planeación.

En cuanto al Registro de Situación Patrimonial, que hasta ese momento era una actividad que no tenía ninguna formalidad, en esta nueva estructura se responsabiliza a la unidad cuyas actividades tuvieran más congruencia con el registro patrimonial. La función recayó en la Unidad Departamental de Normatividad, cuyo objetivo y funciones eran los siguientes:

Objetivo:

“Llevar a cabo el diseño y propuesta de normas y lineamientos generales y específicos en materia administrativa que coadyuven al buen funcionamiento de las áreas integrantes del Tribunal.

Funciones generales:

- *Elaborar las normas y lineamientos que sean necesarios para que las áreas administrativas lleven a cabo de manera eficiente sus actividades;*
- *Participar en los trabajos que se emprendan, para el análisis de proyectos normativos en materia administrativa;*
- *Cuidar que las áreas administrativas apliquen las normas y lineamientos establecidos, así como emitir evaluaciones sobre su cumplimiento;*
- *Diseñar las normas y lineamientos generales para el control y evaluación de gestión administrativa del Tribunal e instrumentar su aplicación;*
- ***Culdar la debida aplicación de las normas y lineamientos que regulan la captación, registro, control y seguimiento de evolución de situación patrimonial de los servidores públicos del Tribunal;***
- ***Recibir las declaraciones de situación y modificación patrimonial, así como llevar el registro, control y seguimiento de situación patrimonial de los servidores públicos del Tribunal, a través del sistema establecido”⁶.***

En noviembre del 2001, en virtud de la incorporación de nuevas áreas sustantivas a la estructura del Tribunal, el Consejo consideró que los procesos y servicios de la Institución debían ubicarse en un ámbito de modernización que impulsaran la mejoría de la función pública.

El órgano colegiado decidió que era conveniente convertir a la Unidad de Planeación y Modernización Institucional en la Dirección Ejecutiva de Planeación y que dejara de pertenecer a la Dirección General de Administración para incorporarse a la estructura de la Presidencia del Tribunal.

⁶ Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, Reestructuración de la Dirección General de Administración, México, D. F., 1999, págs. 12-13.

Para el logro de los objetivos del área, el Consejo propuso que contara con una estructura orgánica flexible que le permitiera responder a la dinámica de cambio, creando grupos interdisciplinarios, libres de amarres a estructuras orgánicas lineales y que respondieran al desarrollo de proyectos específicos de trabajo.

En tal sentido, se propuso una estructura orgánica encabezada por una Dirección Ejecutiva, integrada por tres direcciones de área: Planeación, Modernización y Normatividad, a las que fueron incorporadas líderes coordinadores de proyecto, enlaces y personal de apoyo.

Cabe destacar que con esta estructura orgánica, el área de planeación se encargó de las declaraciones durante el año 2002.

En esta nueva etapa, el Registro de Situación Patrimonial de los Servidores Públicos de la Institución fue encargado nuevamente a la Dirección de Normatividad. Es importante señalar que el impacto en las cargas de trabajo de esta Dirección eran muy grandes debido a que se dedicó a subsanar el vacío jurídico que provocó la Reforma Política del Distrito Federal.

Cabe destacar que en el documento de justificación para crear la Dirección Ejecutiva, que constituye su único sustento debido a que los Manuales de Organización no están actualizados, nunca se habla del registro patrimonial, como a continuación se demuestra en las funciones destinadas a la Dirección de Normatividad:

Objetivo:

"Desarrollar y proponer las políticas, lineamientos y normas que regulen la actuación de las distintas áreas que conforman el Tribunal, determinando los límites de responsabilidad y ámbito de actuación de las áreas que lo integran.

Funciones:

- *Compilar los diversos ordenamientos jurídicos y publicaciones especializadas, que en materia administrativa incidan en la operación del Tribunal;*
- *Realizar estudios, para determinar y proponer nuevos ordenamientos o normatividad administrativa que rijan la gestión del Tribunal;*
- *Desarrollar y proponer los proyectos de acuerdos, circulares u otros instrumentos normativos, para su aplicación en el Tribunal;*
- *Realizar estudios y análisis de la problemática de interpretación y aplicación de la normatividad administrativa del Tribunal, con el propósito de mantenerla actualizada y que responda a esquemas de modernidad administrativa;*
- *Realizar estudios y análisis sobre la aplicación, supletoriedad e interpretación de leyes, códigos, normas generales y circulares en materia administrativa, para determinar su aplicación dentro del Tribunal;*
- *Mantener actualizada la normatividad administrativa aplicable al Tribunal y promover esquemas de capacitación y difusión con el fin de facilitar su aplicación;*
- *Realizar estudios y proyectos de mejora continua que coadyuven a la modernización administrativa del Tribunal⁷.*

2.2.3 CONDICIONES DEL REGISTRO DE SITUACIÓN PATRIMONIAL EN EL AÑO 2002

En el primer trimestre del ejercicio 2002, se encargó el Registro de Situación Patrimonial al personal operativo, el cual no respondió favorablemente, pues los conflictos entre el personal se agudizaron. Por esta razón, el titular de la Dirección de Normatividad decidió, debido a su extenuante carga de trabajo y a la imposibilidad de distraerse de sus "tareas prioritarias", delegar la responsabilidad en un servidor. Cabe destacar que desde el año 2000 no existía un responsable directo de la actividad.

⁷ Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, Justificación para la creación de la Dirección Ejecutiva de Planeación, 2001, pág. 11.

El reto no era fácil, pues se carecía del apoyo en todos los sentidos. Se consideró que era pertinente allegar toda la información referente al registro para conocer la situación que guardaba. Para ello, era de gran ayuda señalar todas las observaciones que se habían captado en forma personal desde que se ingresó al área de planeación en 1996, aunado a todo aquello que se detectara a partir de ese momento.

Para lograr esto, se insistió al superior jerárquico que nos incorporara como un apoyo más para la actividad y que no informara al personal de su decisión, con el fin de captar la realidad lo más objetivamente posible.

Estas fueron las conclusiones:

Esta actividad es efectuada por personal sin capacitación para desarrollar sus labores y sin especialización en la materia. Tampoco cuenta con una función y responsabilidad específica y permanente, pues cada quien realiza el trabajo que más le parece o conviene, según su estado de ánimo. En una palabra, es personal "improvisado", ubicado en los niveles salariales más bajos, que comúnmente se encarga de tareas que nada tienen que ver con el registro patrimonial, debido a que son de apoyo general.

También interviene personal que no tiene otra labor que cumplir, debido a que ha sido virtualmente relegado de las demás funciones, o simplemente fue ubicado en esta actividad como castigo del titular, pues debe destacarse que nadie quiere ser designado para realizarla. Por lo tanto, se trata de personal sin motivación y aspiraciones.

Si el personal no cuenta con la responsabilidad que le genera su nivel salarial y la ética profesional, desde luego que jamás le va a interesar el estado que guardan las declaraciones, pues además se ha percatado que a sus superiores tampoco les interesa y que nadie lo va a sancionar debido a la desorganización prevaleciente, pues es difícil determinar la responsabilidad cuando no hay funciones definidas por servidor público.

Por lo tanto, estos problemas han originado que las declaraciones carezcan de la custodia apropiada, pues además hay que sumar las paupérrimas condiciones en que se encuentra el mobiliario para el archivo de expedientes, así como el estado de las instalaciones donde se resguardan, las que permanecen abiertas todo el tiempo, propiciando que el personal y declarantes tengan acceso a los expedientes.

No existen procedimientos para la recepción, registro, control, seguimiento y evaluación de declaraciones de inicio y conclusión del encargo, así como para anuales de modificación patrimonial. Esta situación ha provocado que no exista uniformidad de criterios en la operación, pues cada quien realiza su actividad como mejor le conviene.

En este sentido, se carece de procesos que coadyuven a alcanzar una ruta uniforme, ágil y eficiente, que garantice el flujo continuo de la información, evite la duplicidad de funciones y señale responsables para cada una de las funciones a realizar, tales como la recepción de declaraciones; su registro en el sistema automatizado; su control y resguardo; el seguimiento de movimientos de personal y de evolución patrimonial; la evaluación de la actividad y el desempeño del personal, así como la realización de visitas y auditorías a servidores públicos.

Asimismo, no hay lineamientos específicos de actuación que regulen los procesos; señalen directrices y políticas; sujetos y responsabilidades; así como criterios para la recepción, registro, control, evaluación y seguimiento. En materia normativa, con lo único que se cuenta es con un Acuerdo General en la materia, carente de toda realidad, toda vez que fue elaborado por personal que no tiene experiencia en el tema ni el conocimiento suficiente de la Institución.

Dicho Acuerdo, que debería ser reglamentario de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, resulta muy general y hace los mismos señalamientos que el Título IV de la Ley, referente al Registro de Situación Patrimonial.

Al respecto, cabe destacar que la ley federal ha sido motivo de controversias, pues mientras que el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal dice que al Tribunal no le es aplicable la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos; la nueva Ley Federal de Responsabilidades Administrativas, que se emitió en el 2002 y que es vigente dice, en su Artículo Segundo Transitorio, que para los Órganos Locales de Gobierno del Distrito Federal, no queda derogada la anterior Ley; es decir, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

La recepción de declaraciones se lleva a cabo en forma manual, a través de un formato preestablecido, pues todavía no se implementan mecanismos que coadyuven a su modernización. Resulta contraproducente continuar operando de esta manera ya que se encontró que un gran número de declaraciones presentaban tachaduras y enmendaduras, lo cual no está permitido, sobre todo en cantidades, pues invalida la información vertida en el documento.

Asimismo, resulta inconveniente si se considera la cantidad de recursos y tiempo que se emplea con este método. Como dato, baste mencionar que para el proceso de declaraciones anuales de mayo de 2002, se reprodujeron 4,000 formatos, así como 3,500 acuses de recibo correspondientes a la declaración anual; además de 500 formatos y 500 acuses de recibo para declaración de inicio y conclusión del encargo, lo cual generó un total de 46,000 fotocopias que fueron integradas en juegos para constituir los formatos y repartirlos en 346 áreas a lo largo y ancho del Distrito Federal.

En otro orden de ideas, el registro de las declaraciones se encuentra almacenado en un equipo de cómputo con una antigüedad de 8 años. Es una base de datos sin restricción alguna, que permite que cualquier persona ingrese y modifique la información existente, que quizá sea una de las razones de su alto grado de desorganización, pues se encontró mucha información repetida.

No obstante, este problema en el sistema también se debe a la falta de criterios homogéneos para el registro de información, así como a la carencia de personal especializado para desarrollar la función.

Sin embargo y aún cuando la base de datos presentara orden, la realidad es que el programa en el que se ubica no aporta mayor información y no simplifica la actividad, pues no determina los movimientos del personal, y por tanto, no detecta a los servidores públicos que no cumplen con la norma.

Esta situación obliga a hacer esta tarea en forma manual, si se tiene la voluntad de hacer el seguimiento, pues no es una actividad que se realice en forma permanente.

El control sobre las declaraciones que se reciben es totalmente deficiente, ya que se desconoce el número total de expedientes; servidores públicos activos e inactivos con expediente y el total de declaraciones existentes; es decir, no hay un inventario de archivo.

Por lo tanto, los expedientes están revueltos y carecen del más elemental tipo de orden, tal como el alfabético por apellido o Registro Federal de Contribuyentes.

El desorden es tal, que existen declaraciones de servidores públicos que se encuentran en expedientes que no les pertenece; declaraciones que no tienen sello de recepción, o bien, expedientes con copias de las declaraciones pero sin los originales.

Lo más delicado, por falta de control, no se conoce el número de expedientes requeridos por el Consejo y si fueron devueltos. En este sentido, cuando el Consejo requiere algún expediente, siempre se tiene la incertidumbre sobre su existencia debido al descontrol que prevalece en la base de datos y el archivo físico.

En resumen, se desconoce cuántos expedientes han sido perdidos por ineficiencia, corrupción o hasta por descuido, por que al personal no le importa formar pilas de expedientes en sus lugares, pues nadie les exige que los archiven, dado que no es una actividad que realicen en forma permanente.

No existe un seguimiento continuo respecto al cumplimiento de los servidores públicos, así como del contenido de las declaraciones recibidas que permita determinar la evolución patrimonial de los declarantes. Esta situación obliga a que sea el propio Consejo quien lo realice, sin contar tampoco con la estructura, personal especializado, criterios o algún sistema.

Por esta razón, cada vez que se requiere investigar a algún servidor público el proceso se torna lento, retrasando la toma de decisiones y distrayendo a los Consejeros de sus otras funciones.

Al no existir sistemas de seguridad en los procesos de recepción, registro y custodia, las declaraciones, el sello de recepción y la base de datos siempre están al alcance de todos. En este sentido, algunos servidores han aprovechado la situación para favorecer a determinados declarantes y obtener ventajas directas o indirectas, lo cual resulta paradójico, pues son estas prácticas las que se tratan de erradicar con el Registro de Situación Patrimonial. Sucede que el personal que debe ser ejemplo de honestidad y honradez, es el que fomenta la corrupción.

En cuanto al proceso que tiene verificativo en el mes de mayo de cada ejercicio, es decir, la recepción de declaraciones anuales de modificación patrimonial, se encontró que no cuenta con la planeación, organización y control necesarios, pues carece de políticas y criterios de recepción.

Esto ha generado que el personal decida a cuántos declarantes atender, a quiénes y en qué momento. Por lo tanto, pocos servidores públicos atienden a un gran número de declarantes, y por el contrario, muchos atienden a pocos y algunos no hacen absolutamente nada.

Asimismo, no existe control ni custodia sobre las declaraciones anuales que se reciben y tampoco un ordenamiento que marque tiempos y responsables para garantizar la continuidad del trabajo, pues las declaraciones se capturan meses después de su recepción.

En suma, impera la irresponsabilidad, la carencia de división de labores, así como el desequilibrio de cargas de trabajo.

Se encontró que cuando se detecta que algún servidor público no ha cumplido con sus obligaciones, la Dirección Ejecutiva de Planeación actúa únicamente como informante pues no cuenta con la competencia para aplicar sanciones, toda vez que por Ley, es una facultad exclusiva del Consejo de la Judicatura del Distrito Federal.

Al respecto, cabe mencionar que dicho Consejo hizo caso omiso de los informes que le envió el área de planeación sobre declaraciones patrimoniales que se recibieron en forma extemporánea de enero a diciembre de 2002, incluyendo el Informe Anual de Declaraciones de Modificación Patrimonial, a pesar de que existen servidores públicos que no han cumplido con su obligación desde 1997.

Cabe destacar que si el área se caracteriza por la limitación de su competencia en la materia y por la carencia de seguimiento respecto al contenido de las declaraciones (evolución patrimonial), luego entonces, las visitas y auditorías a los servidores públicos, son más que imposibles.

Finalmente, se encontró que no se efectúa ningún tipo de evaluación de la actividad, pues no se han fijado indicadores ni estándares que permitan establecer máximos y mínimos para comparar los resultados de la operación y el desempeño del personal, y así tener elementos objetivos que coadyuven a determinar medidas correctivas que hagan más eficiente el servicio.

En resumen, los temas que se desarrollaron en el numeral 2.2 correspondiente al Registro de Situación Patrimonial de los Servidores Públicos en el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, hacen una breve semblanza de la forma en cómo el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal se hace cargo, a partir de 1992, de la administración de las declaraciones de los servidores públicos del fuero común del Distrito Federal, al dotarlo de las facultades antes conferidas a la SECOGEF.

Para estar en posibilidad de verificar la compatibilidad entre los objetivos que persigue el Registro de Situación Patrimonial y los de la unidad a la que el Pleno del Tribunal encargó la actividad, se describieron los objetivos y funciones del área de planeación, en cada una de sus etapas, desde 1992 hasta el 2002.

De esta manera, se relatan los resultados de su gestión durante el ejercicio 2002, en lo que concierne a la situación patrimonial del personal del Tribunal, es decir, el producto de responsabilizar de actividades incompatibles a una unidad y de hacer caso omiso a los principios que exige la lógica administrativa.

Este diagnóstico organizacional constituye el marco de partida para sustentar la propuesta de solución de la investigación, que se presenta en el siguiente capítulo.

CONCLUSIONES DEL CAPÍTULO

- La corrupción es un mal que no es privativo del Poder Ejecutivo ya que ha trastocado a todos los niveles y poderes gubernamentales. Es un “cáncer” que afecta la eficiencia y credibilidad de las instituciones, como es el caso del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, donde se pone de manifiesto con los escándalos en los que se ven involucrados servidores públicos de la Institución.
- La corrupción en el sector público mexicano se ha tratado de erradicar desde mediados del siglo XIX mediante la emisión de diversas Leyes en materia de responsabilidades de los servidores públicos. Esta legislación da origen al Registro de Situación Patrimonial de los Servidores Públicos como instrumento para la prevención y detección de la corrupción, formalizado en el Título IV de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.
- El Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal es dotado de las facultades antes conferidas a la SECOGEF en materia de Registro de Situación Patrimonial del personal de los tribunales del fuero común del Distrito Federal. Dichas facultades son conferidas por medio del Decreto por el que se reforman, derogan y adicionan diversas disposiciones de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, emitido el 21 de julio de 1992 en el Diario Oficial de la Federación.
- El artículo cuarto transitorio del Decreto de reformas, ordena al Tribunal **establecer órganos, sistemas, registros y formatos** para que ejerza su nueva competencia. Asimismo, le ordena determinar el área que, **de manera provisional**, debía recibir y custodiar las declaraciones, en tanto **establece el órgano responsable**.
- El Pleno del Tribunal determinó dar cumplimiento a lo que establecía el Decreto de reformas, por lo que acordó: crear la Contraloría Interna del Tribunal; responsabilizar de la recepción y custodia de declaraciones, en forma provisional, a la Dirección General de Administración por conducto de la Dirección de Planeación y, girar circular para la debida observancia del Decreto.

- Aún cuando el Pleno del Tribunal acordó crear su Contraloría Interna a partir del 18 de septiembre de 1992, lo cierto es que hasta diciembre de 2002, es decir 10 años después, **no ha sido establecido tal órgano.**
- Lo que el Pleno del Tribunal denominó como una **“función provisional”** se convirtió en **permanente**, toda vez que **nunca se creó el órgano responsable que relevara al área de planeación del Registro de Situación Patrimonial**, de tal manera que se convirtió en una suerte de “invitado incómodo”, que afectó la operación del área y su propia eficiencia.
- Las autoridades del Tribunal no acataron las disposiciones de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, lo cual resulta paradójico, pues son los encargados de vigilar que no se violen las disposiciones que dicta la norma. Hicieron creer a la federación –de la cual era integrante el Tribunal en 1992- que se daba cumplimiento a lo que señalaba el Decreto con la emisión de un Acuerdo Plenario y una circular, que resultaron “letra muerta”, pues inexplicablemente ninguno de los tres puntos de acuerdo se obedecieron.
- El incumplimiento a lo que establecía el Decreto, pone de manifiesto los niveles de deficiencia respecto al control y vigilancia que existía sobre las instituciones federales, o inclusive, el grado de impunidad que prevalecía, toda vez que la norma se crea para cumplirse.
- Lo que establece el Decreto de reformas no invalida la propuesta de la investigación, en virtud de con la reforma política de la capital deja de existir el Departamento del Distrito Federal y la dependencia de la federación, convirtiendo al Tribunal en un Órgano Local de Gobierno, por lo cual el mandato de Ley prescribe.
- Las causas que han propiciado que el área de planeación no atienda adecuadamente el Registro de Situación Patrimonial y que han derivado en su situación actual, han sido las siguientes:

- No estaba preparada para realizar la actividad, pues aún cuando por descuido e indiferencia de las autoridades superiores se convierte en permanente, es ajena a su competencia, misión, objetivos, funciones y metas;
- Su estructura orgánica y ocupacional no era la adecuada para la actividad;
- Las autoridades superiores y administrativas nunca tomaron conciencia de la incompatibilidad entre las funciones del registro y las correspondientes al área de planeación; de las extenuantes cargas de trabajo que prevalecían en el área y, de la situación que guardaba el Registro de Situación Patrimonial;
- Las plazas de Jefe de Unidad Departamental que pertenecían a planeación migraban a otras áreas, descompensando su estructura orgánica y generando un cúmulo impresionante de responsabilidades y funciones que rebasaban su capacidad de respuesta;
- La anexión del área financiera a la estructura orgánica de planeación, que una vez más incrementa la carga de trabajo, responsabilidades, así como el tramo de control para el titular del área;
- La incorporación de nuevas actividades para el área, tales como la elaboración y seguimiento de actas administrativas, así como la atención de acuerdos plenarios, que eran responsabilidad del Consejo de la Judicatura;
- La atención de toda clase de asuntos urgentes que aquejaban a la Dirección General de Administración y que no eran de su competencia;
- El impacto en las cargas de trabajo de la Dirección de Normatividad, derivadas del vacío jurídico que provocó la Reforma Política del Distrito Federal, que dicha área trató de subsanar, y
- La falta de aplicación de criterios acordes con los principios administrativos, específicamente con los de la teoría organizacional.

Referente a este último punto, se carece de los siguientes principios organizacionales:

- Objetivos y metas;
- Estructura orgánica formal y funcional;
- Unidad de mando y liderazgo de grupo;
- División del trabajo y especialización, y
- Tareas y responsabilidades permanentes.

Además existe:

- Duplicidad de funciones, y
- Desequilibrio de cargas de trabajo.

En cuanto a procesos, no se cuenta con los siguientes elementos y principios:

- Procedimientos para la recepción, registro, control, seguimiento y evaluación de declaraciones de inicio y conclusión del encargo, así como para anuales de modificación patrimonial;
- Planeación, organización y control para el proceso de declaraciones anuales de modificación patrimonial;
- Uso de medios electrónicos para la recepción de declaraciones;
- Control y custodia sobre las declaraciones que se reciben y archivan;
- Seguimiento de evolución patrimonial;
- Indicadores y estándares que permitan determinar máximos y mínimos para evaluar las actividades y el desempeño del personal, y
- Fundamentos para determinar medidas correctivas para hacer más eficiente el servicio.

Además, no existe continuidad en las tareas de:

- Registro y archivo, y
- Seguimiento sobre movimientos de personal, así como del cumplimiento de los declarantes.

Por lo que hace a la normatividad:

- Existen controversias en la aplicación de la Ley que regula las responsabilidades de los servidores públicos;
- El Acuerdo General para el Registro de Situación Patrimonial del Tribunal es ineficaz;
- No existen lineamientos específicos de actuación que regulen los procesos; señalen directrices y políticas; sujetos y responsabilidades, así como criterios para la recepción, registro, control, evaluación y seguimiento;
- La Dirección Ejecutiva de Planeación no cuenta con la competencia para aplicar sanciones, realizar auditorías y visitas a los servidores públicos, y
- No se sanciona al personal que no cumple con sus obligaciones.

En referencia al archivo, no se cuenta con los siguientes principios:

- Orden elemental: (alfabético por apellido o RFC), e
- Inventario de archivo.

El personal carece de los siguientes principios:

- Capacitación;
- Institucionalidad;

- Interés por sus labores;
- Reconocimiento y respeto;
- Aspiraciones;
- Ética, y
- Armonía laboral.

En cuanto a recursos materiales e instalaciones, se carece de:

- Mobiliario de archivo en buenas condiciones;
- Oficinas adecuadas para atender a los declarantes dignamente, y
- Área de archivo específica y segura.

Finalmente, por lo que hace a los recursos tecnológicos, no existe:

- Equipo moderno con programas que arrojen productos útiles, que agilicen y faciliten la actividad;
- Medidas de restricción para ingreso al sistema;
- Organización y evaluación continua de la información almacenada en la base de datos, y
- Sistema que identifique oportunamente los movimientos de personal.

➤ En resumen, es incomprensible que el área de planeación, creada con el fin de organizar a las demás para determinar su cauce y rumbo, carezca precisamente de los principios que pregonan.

➤ Responsabilizar del Registro de Situación Patrimonial a un área de planeación resulta contrario a los principios de la teoría administrativa, pues no es una actividad que sea de su competencia.

- En el Tribunal, el registro patrimonial del personal se ha convertido en una suerte de trámite inútil e ineficaz, toda vez que no cumple con ninguna misión, pues lo único que se hace con las declaraciones es registrarlas y archivarlas, con todos los defectos técnicos y procedimentales ya citados. Por lo tanto, en las condiciones en que se encuentra actualmente, no tiene ningún efecto y lo único que representa para la Institución es una considerable erogación y, por tanto, dispendio de recursos.
- Es necesario transformar al Registro de Situación Patrimonial de los Servidores públicos del Tribunal en un verdadero sistema, que es un principio básico de la teoría de la administración, debido a que en la actualidad no existe articulación entre sus partes y carece de procesos que le son esenciales, tales como el control, evaluación y seguimiento.
- Gran parte de las razones que han generado la ineficiencia del Registro de Situación Patrimonial se deben a la carencia de un área con la competencia y responsabilidades inherentes a la actividad.
- No es conveniente que la actividad la continúe realizando un área que dependa del Tribunal, pues no se puede ser juez y parte a la vez.
- Se requiere contar con un área imparcial con la estructura orgánica y ocupacional que permita recibir, registrar, controlar, custodiar y dar seguimiento a las declaraciones; practicar auditorías y visitas a servidores públicos y presentar pruebas para sanción administrativa o penal, así como evaluar permanentemente la actividad y el sistema en su conjunto.
- Debe resolverse una incógnita: ¿quién debe encargarse del Registro de Situación Patrimonial?. Si se ha comprobado que por su naturaleza no es competencia del área de planeación, entonces, ¿qué área puede, legal y administrativamente, realizar la actividad con mayores posibilidades de éxito?.

La respuesta a esta última incógnita se dará a conocer en el siguiente capítulo.

CAPÍTULO III

ESTRUCTURA ORGÁNICA ALTERNATIVA PARA EL REGISTRO DE SITUACIÓN PATRIMONIAL DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DEL DISTRITO FEDERAL.

3.1 FACULTADES DEL CONSEJO DE LA JUDICATURA DEL DISTRITO FEDERAL

3.1.1 LA MISIÓN DEL CONSEJO DE LA JUDICATURA

Tradicionalmente, el gobierno de los organismos judiciales correspondía a los Ministerios o Secretarías de Justicia en el continente europeo. Sin embargo, a través de estos cuerpos se podía evidenciar la presencia o interferencia del Poder Ejecutivo.

Por esta razón, en 1946 surge en Francia el Consejo Superior de la Magistratura, como un órgano de gobierno y de administración de los tribunales que busca resolver el problema de la independencia del Poder Judicial en cuanto a la designación, ascenso, vigilancia y disciplina de los jueces.

No obstante, estos cuerpos tienen su origen más remoto en España en 1926, cuando fue creado un organismo que es antecedente del actual Consejo General del Poder Judicial español¹, el cual tiene una gran influencia sobre los ordenamientos latinoamericanos², como es el caso del Consejo de la Judicatura de Venezuela, que posee extensas facultades de gobierno y administración del Poder Judicial.

Las funciones del organismo venezolano van desde el nombramiento de jueces y magistrados, con exclusión de los de la Corte Suprema, hasta ejercer facultades disciplinarias y conocer de la promoción, traslado y remoción de los integrantes de la judicatura.

¹ Este organismo se crea en diciembre de 1978, como un cuerpo de representación y gobierno del Poder Judicial dentro del nuevo orden constitucional en España, con el fin de fortalecer su independencia frente a los otros dos poderes. Por lo tanto, su finalidad no es de impartir sino de administrar justicia. Guerrero, Orozco, Omar, *La Secretaría de Justicia y el Estado de Derecho en México*, México, 1996, UNAM, pág. 236.

² "El caso más remoto lo ofrece Colombia, a mediados de la década de los cincuenta, al que siguieron el Consejo de la Magistratura de la Provincia del Chaco, Argentina, en 1957; el Consejo de la Judicatura de Venezuela en 1961; el Consejo Nacional de Justicia del Perú en 1969 (transformado en Consejo Nacional de la Magistratura en 1979); el Consejo Nacional de la Magistratura - igual que en Perú- del Brasil en 1977; y el Consejo de la Magistratura en Argentina en 1994". Loc. Cit.

En México, ya se había expresado la urgencia de contar con un sistema de impartición de justicia que respondiera a los reclamos de una sociedad que cuestionaba la eficacia del Poder Judicial.

Como respuesta, en 1994 se crea el Consejo de la Judicatura Federal como un órgano de naturaleza colegiada que obedece a la necesidad otorgar mayor independencia al Poder Judicial y deslindar las tareas exclusivamente jurisdiccionales, en manos de los magistrados y jueces, de las labores de administración, vigilancia, control, disciplina y manejo presupuestal, cuya responsabilidad ahora recae en este nuevo organismo.

La reforma judicial también incorporó al Consejo de la Judicatura en los tribunales del fuero común de los estados y del Distrito Federal, como se mencionó en el primer capítulo. De esta manera, en 1995 se crea el Consejo de la Judicatura en el Distrito Federal, con el fin de responder, al igual que en el nivel federal, a la problemática derivada del ejercicio de las facultades administrativas que provocaban distracción en la labor de los juzgadores.

Las facultades legales que determinan la competencia y el funcionamiento del Consejo de la Judicatura del Distrito Federal son las siguientes:

- a) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En su artículo 122, inciso C, Base Cuarta, Fracción II, le otorga las facultades de administración, vigilancia y disciplina del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal³.
- b) Estatuto de Gobierno del Distrito Federal. En su artículo 76 señala que es, junto al Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, el órgano ejecutor de la función judicial en el Distrito Federal. Indica que la Ley Orgánica del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal regulará su organización y funcionamiento⁴. Asimismo, su artículo 83 confirma sus facultades de administración, vigilancia y disciplina, de conformidad con las bases que señala la Constitución General de la República, el Estatuto de Gobierno y la citada Ley Orgánica⁵.

³ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México, 1997, Editorial Porrúa, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, Tomo II, pág. 1241.

⁴ Leyes y Códigos de México, Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, México, 1999, Editorial Porrúa, pág. 31.

⁵ *Ibid.* pág. 32.

- c) Ley Orgánica del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal. En su artículo 195, establece que es un órgano del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal encargado de su administración, vigilancia y disciplina, en los términos que establece dicha Ley⁶.
- d) Reglamento Interior del Consejo de la Judicatura del Distrito Federal. Señala sus atribuciones y funcionamiento para cumplir con la misión para la que fue creado.

3.1.2 LAS FACULTADES DE CONTROL, VIGILANCIA Y DISCIPLINA

Para el cumplimiento de sus objetivos, el Consejo de la Judicatura del Distrito Federal tiene las siguientes facultades, señaladas en el Artículo 201 de la Ley Orgánica del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal. Se aclara que, de los ordenamientos legales que se indiquen, sólo se mencionarán aquellos artículos que tienen relación con el control, vigilancia y disciplina:

“VI Conocer y resolver unitariamente de las quejas que no sean de carácter jurisdiccional, presentadas en contra de actos u omisiones de los miembros del Consejo de la Judicatura, Magistrados, Jueces y demás servidores públicos, haciendo la substanciación correspondiente y, en su caso, imponiendo la medida disciplinaria aplicable.

Asimismo, conocer y resolver...los procedimientos oficiosos que se tramiten en contra de los actos u omisiones a los que se refiere el párrafo anterior...

VIII Pedir al Presidente del Consejo y a sus integrantes el fiel cumplimiento de sus obligaciones y en su caso fincar la responsabilidad en que incurran de acuerdo con esta Ley...

⁶ Ley Orgánica del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, México, 1999, Dirección de Anales de Jurisprudencia y Boletín Judicial, pág. 19.

X *Vigilar que se cumplan las disposiciones legales y administrativas relacionadas con sistemas de registro y contabilidad, contratación de servicios, obra pública, adquisiciones, arrendamientos, conservación, uso, destino, afectación, enajenación y baja de bienes muebles e inmuebles, almacenes y demás activos y recursos materiales;*

XI *Realizar visitas administrativas ordinarias cada tres meses a las Salas y Juzgados con la finalidad de supervisar su funcionamiento ... en la cual se hará constar ... las quejas o denuncias presentadas en contra de los titulares y demás servidores del órgano de que se trate ... Los visitantes deberán informar ... de la visita ordinaria ... a fin de que procedan a fijar el correspondiente aviso ... para el efecto de que las personas interesadas puedan acudir al momento de la visita y manifestar quejas y denuncias. Si se detectara la posible comisión de algún ilícito en contra de la administración de justicia se dará vista de inmediato al Ministerio Público.*

También podrán los Consejeros realizar dichas visitas administrativas sin necesidad de previo aviso, cuando se trate de un medio de prueba dentro del trámite de una queja administrativa o de un procedimiento oficioso, o para verificar objetiva y oportunamente el eficaz funcionamiento de la instancia judicial de que se trate...

XXI *Elaborar y difundir la información estadística... para el seguimiento, control y evaluación de los asuntos"*⁷.

Asimismo, el Artículo 10 del Reglamento Interior del Consejo de la Judicatura del Distrito Federal, nos señala las siguientes atribuciones que son destacables:

"XII Establecer las políticas generales tendientes a lograr la racionalidad, austeridad y disciplina presupuestal para el Tribunal, Consejo, y demás entidades administrativas;...

XX *Autorizar la realización de auditorías internas y externas en general para controlar y evaluar las operaciones realizadas con cargo al presupuesto;...*

⁷ Ibid, págs. 58-62.

XXV Aprobar la creación, modificación de estructura y desaparición de los órganos de control interno”⁸.

Las atribuciones y obligaciones de cada consejero, están consagradas en el artículo 12 del mismo ordenamiento:

“VII Resolver... las quejas administrativas que se sometan a su conocimiento como consejero unitario... así como elaborar los proyectos de resolución de las quejas... y de los procedimientos de oficio que le sean turnados...

XII Efectuar visitas a los diversos juzgados que integran el Tribunal, en los términos en que lo acuerde el Pleno”⁹.

Dentro de las funciones de vigilancia, contenidas en el citado Reglamento Interior, cabe destacar las siguientes:

“Artículo 40. La función de administración del Consejo, debe abarcar los siguientes aspectos:

II Vigilar la adecuada aplicación de los recursos autorizados al Tribunal.

La aplicación de los recursos debe hacerse con apego al presupuesto de egresos autorizado y de conformidad con las disposiciones legales aplicables en materia de planeación y presupuesto, procurando satisfacer los recursos humanos, materiales y económicos que requiere por una parte el Consejo y por otra, el Tribunal, para la buena marcha de la administración de justicia, haciendo el ejercicio correcto transparente de los presupuestos asignados...

⁸ Consejo de la Judicatura del Distrito Federal, Reglamento Interior del Consejo de la Judicatura del Distrito Federal, México, 1998, págs. 4-5.

⁹ *Ibid*, pág. 6.

Artículo 44. Corresponde al Consejo ejercer la función de vigilancia del propio Consejo y del Tribunal, comprendiendo tanto los órganos jurisdiccionales como los administrativos, conforme a las disposiciones legales aplicables y a las que acuerde el pleno.

Artículo 45. Para verificar el cumplimiento de las funciones que tienen asignadas los órganos del Consejo y del Tribunal... el Consejo realizará visitas de inspección por conducto del presidente o los demás consejeros... Se establecerá un programa de visitas generales ...

Artículo 46. El pleno del consejo ordenará una visita, al tener conocimiento de que en algún órgano del Tribunal o del propio Consejo, se ha cometido alguna presunta falta administrativa para que se realice la visita de inspección en el área de que se trate”¹⁰.

Respecto a las funciones de disciplina contenidas en el Reglamento Interior, se destacan:

“Artículo 51. El procedimiento administrativo de queja que corresponde conocer a este Consejo tendrá como propósito determinar en su caso, la responsabilidad administrativa de los servidores públicos de la administración de justicia del Tribunal y del Consejo...

Artículo 53. Al resolver las quejas, en su caso, para imponer una corrección disciplinaria a un servidor público, el pleno del Consejo o el consejero que resuelva, se circunscribirán a analizar la conducta imputada en el ámbito administrativo para determinar su responsabilidad...

Artículo 57. En el procedimiento administrativo de queja o de oficio, se recibirán las pruebas pertinentes del caso...

Artículo 63. Los consejeros atenderán al público, tratándose de quejas verbales que se presenten contra servidores públicos de la administración de justicia del fuero común del Distrito Federal y del Consejo.

¹⁰ Ibid, págs. 11-12.

Artículo 64. A cada consejero le corresponderá la resolución o la ponencia respectiva de los asuntos que por turno les sean encomendados...

Las quejas cuya sanción pudiera ser suspensión, destitución o inhabilitación, así como todas aquellas que se interpongan en contra de magistrados y consejeros, serán resueltas por el Pleno, sin perjuicio de que el propio Pleno atraiga por la naturaleza de los hechos denunciados, aquellos asuntos que así lo ameriten...

Artículo 66. El procedimiento administrativo de oficio que el pleno del Consejo ordene... tendrá como finalidad determinar, en su caso, la responsabilidad administrativa de los servidores públicos...

Artículo 67. Corresponde al pleno del Consejo, la resolución de todo procedimiento oficioso"¹¹.

En suma, los temas que se desarrollaron en el numeral 3.1 referente a las facultades del Consejo de la Judicatura del Distrito Federal, destacan las razones que motivaron la creación del Consejo de la Judicatura y su misión como órgano responsable de la administración del Poder Judicial.

Se subrayan sus facultades de control, vigilancia y disciplina, con el fin de verificar su compatibilidad con la misión y objetivos que persiguen los órganos gubernamentales de control, que son abordados en el siguiente apartado.

¹¹ Ibid, págs. 13-15.

3.2 FORTALECIMIENTO DEL ÁREA DE CONTROL Y SEGUIMIENTO ADMINISTRATIVO: CREACIÓN DE LA CONTRALORÍA DEL CONSEJO DE LA JUDICATURA DEL DISTRITO FEDERAL.

3.2.1 LA MISIÓN DE LOS ÓRGANOS GUBERNAMENTALES DE CONTROL

La evolución de la administración en el sector público y la cada vez más compleja gestión financiera de las instituciones, ha propiciado que los mecanismos de control para el manejo de los recursos públicos cobren mayor importancia, lo cual se ha traducido en su incorporación a las estructuras administrativas de los gobiernos modernos.

En México, los órganos gubernamentales de control tienen su antecedente en el Departamento denominado: Contraloría General de la Nación, creado por la Ley Orgánica de las Secretarías de Estado del 25 de diciembre de 1917.

Este organismo establece, según la Ley Orgánica del Departamento Autónomo de Contraloría, el control y evaluación de la Administración Pública, por lo que le corresponde la fiscalización del manejo de fondos y bienes de la nación, antes responsabilidad de la Secretaría de Hacienda desde la época independentista.

Más tarde, el 8 de enero y 10 de febrero de 1926, se decretan adiciones a la Ley de las Secretarías de Estado, que la convierten en la de Contraloría de la Federación. Esta Contraloría conserva sus funciones pero limita sus facultades, respecto a las atribuidas a la Secretaría de Hacienda, que propician su desaparición en 1932.

Las funciones de la Contraloría nuevamente son absorbidas por la Secretaría de Hacienda, sin embargo, el ejecutivo federal suprime las facultades ajenas a su naturaleza hacendaria, dando inicio a la dispersión de los instrumentos de control.

Por esta razón, a partir de 1947 se crean, modifican y suprimen diversas dependencias que se encargan de la función hasta que, en 1976, la nueva Ley Orgánica de la Administración Pública Federal crea la Secretaría de Programación y Presupuesto, que se encarga de ejercer el control, vigilancia y evaluación del ejercicio del gasto público federal.

El 29 de diciembre de 1982 se efectúan diversas reformas y adiciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que dan origen a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación (SECOGEF), a la cual se le otorgan facultades de vigilancia y fiscalización de la Administración Pública, así como de disciplina de los servidores públicos.

Corresponde a la SECOGEF investigar los actos, omisiones y conductas de los servidores públicos para constituir responsabilidades administrativas, aplicar sanciones y, en su caso, hacer las denuncias correspondientes ante el Ministerio Público.

Parte de sus facultades radican en expedir normas y lineamientos a fin de que los órganos de control interno, que a su vez se establecieron en las dependencias y entidades de la Administración Pública, promuevan las acciones para prevenir conductas del personal que afecten el manejo racional y honesto de los recursos.

Dichas contralorías internas se concebían como órganos de apoyo que dependían directamente de los titulares de la Institución. Posteriormente, en el Gobierno de Salinas de Gortari, dependen de los oficiales mayores y directores de administración, quedando muy limitadas en sus actividades.

Esta situación se revierte el 28 de diciembre de 1994, con las reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública, que convierten a la SECOGEF en la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM), la cual adquiere facultades que le permiten opinar sobre el nombramiento de los titulares de la Contraloría Interna y solicitar su remoción.

No obstante, los cambios son aún mayores con las modificaciones del 24 de diciembre de 1996 a la citada Ley, que propician que los titulares de las Contralorías dependan jerárquica y funcionalmente de la SECODAM, por lo que pueden llevar la defensa jurídica ante los tribunales jurisdiccionales, respecto de las resoluciones que emitan en materia administrativa.

Cabe hacer mención que, a partir del 2003, esta dependencia se convierte en la Secretaría de la Función Pública.

Por lo tanto, el control administrativo que efectúan estos órganos, es clasificado por seis diferentes criterios¹²:

- I. Se refiere a los actos realizados para controlar la Administración Pública, tales como la verificación, vigilancia, recomendación, decisión, evaluación, corrección así como imposición de sanciones;
- II. El objeto que se persigue con el control: legalidad, fiscalización, oportunidad y de gestión o eficiencia;
- III. El momento en que se efectúan los actos de control, como el a priori, antes de que los actos se realicen; el concurrente, durante todo el desarrollo de la gestión administrativa y, el a posteriori, después de realizados los actos administrativos que derivan en la revisión o verificación;
- IV. La forma de actuación de los órganos de control. La primera es oficiosa, cuando pueden o no intervenir para constatar, verificar o vigilar las gestiones de los servidores públicos o los actos administrativos efectuados; también cuando surge a petición de la parte interesada (particulares o de personas morales del sector público). La segunda se refiere a los actos que de manera obligatoria deben efectuarse;
- V. Se refiere al órgano que realiza el control, que pueden ser órganos u autoridades de la propia Administración Pública o firmas de auditores que se contratan para el efecto y,

¹² Trinidad, Lanz, Cárdenas, José, La Contraloría y el Control Interno en México, FCE, 1987, pág. 487.

- VI. Los efectos o resultados del control administrativo: formal, cuando se ajustan a la ley, o constitutivos, cuando generan derechos y obligaciones o constituyen el fundamento y base para acciones de corrección o inclusive de sanción.

En resumen, estos órganos de control tienen un carácter ambivalente, ya que se encargan de verificar tanto la regularidad (legalidad) de los actos realizados por las áreas generadoras de gasto, así como su oportunidad y eficiencia.

Persiguen la optimización en el manejo de los recursos; el apego a los planes, políticas, procedimientos, leyes y reglamentos; así como el cumplimiento de metas y objetivos institucionales y la detección y/o en su caso corrección de las desviaciones del quehacer público.

3.2.2 EL ÁREA DE CONTROL Y SEGUIMIENTO ADMINISTRATIVO DEL CONSEJO

Como se ha podido corroborar, el Consejo de la Judicatura del Distrito Federal tiene a su cargo la administración, vigilancia, control y disciplina de las salas, juzgados y demás áreas administrativas del Tribunal y del propio Consejo. Sin embargo, muchas de éstas facultades las realiza sin el apoyo de órganos que se encarguen de la operación, es decir, los mismos Consejeros hacen las tareas sin contar con órganos especializados para delegar sus actividades.

Esta situación ha ocasionado la saturación de trabajo del Órgano Colegiado, que ha repercutido en la expeditéz, oportunidad, objetividad y calidad de la toma de decisiones para la resolución de asuntos de su competencia.

Al respecto, cabe destacar que el Consejo no cuenta con una Visitaduría Judicial, que es tan importante para la vigilancia a las áreas sustantivas, y lo que es más delicado, no cuenta con una Contraloría que coadyuve al control, vigilancia y disciplina del personal y áreas del Tribunal en su conjunto.

Por ello, con el fin de que el Consejo pudiera disponer de los elementos que le permitieran cumplir con sus responsabilidades y garantizar una administración de justicia expedita y eficaz; el Pleno del Consejo de la Judicatura, mediante Acuerdo 19-45/2000, de fecha 5 de octubre del 2000, crea el área denominada: "Área de Control y Seguimiento Administrativo".

Con esta área, el Consejo buscaba:

- a) Verificar la adecuada ejecución de las diversas resoluciones que emitía;
- b) Vigilar la operación de los órganos administrativos;
- c) Comprobar que las áreas cumplieran con las disposiciones legales y administrativas relacionadas con sistemas de registro, contabilidad, administración de personal, adquisición de bienes, contratación de servicios, obra pública, arrendamientos, conservación, uso, destino, afectación, enajenación y baja de bienes muebles e inmuebles, almacenes y demás activos y recursos materiales y financieros del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal y,
- d) Proponer medidas de carácter exclusivamente administrativo para los órganos jurisdiccionales.

Es importante destacar que el área comenzó a operar en octubre del 2000, asignándosele las actividades que en forma clara señala el Acuerdo citado anteriormente.

Sin embargo, en la realidad, hasta diciembre de 2002, es decir, dos ejercicios posteriores, pocas fueron las funciones que pudo desarrollar, pues su estructura ocupacional era muy limitada debido a que el Consejo no permitió la ocupación de varias de las plazas que se solicitaron en el documento de justificación para su creación, lo cual resulta paradójico toda vez que el mismo Consejo fue el que autorizó su estructura orgánica.

Por lo anterior, el órgano se convirtió en una unidad para el seguimiento de Acuerdos del Consejo; en un agente observador y espectador sin facultades de revisión y sanción; una suerte de área de control de gestión que, por cierto, ya existía en la Dirección General de Administración.

Cabe hacer mención que desde que se creó el área, en un lapso muy corto de tiempo, contó con tres titulares y que, desde que fue autorizada la Dirección Ejecutiva de Planeación (noviembre de 2001), es decir, casi un año después de creada el área del Consejo, planeación siempre pugnó porque el Área de Control y Seguimiento Administrativo se hiciera cargo del Registro de Situación Patrimonial de los Servidores Públicos; petición que las autoridades hicieron caso omiso.

3.2.3 CREACIÓN DE LA CONTRALORÍA DEL CONSEJO

El Tribunal Superior de Justicia ha incrementado sustancialmente su estructura orgánica en los últimos cinco años (1998-2002), en los que se crearon 32 juzgados de paz, 4 salas y se reestructuraron diversas áreas de apoyo, como el Instituto de Estudios Judiciales, Anales de Jurisprudencia y Boletín Judicial y la Dirección General de Administración, principalmente.

Estas reestructuraciones propiciaron que su estructura ocupacional se incrementara en casi 50%, por lo que pasó de 5,739 a 8,604 plazas. Esto a su vez impactó en el volumen de los recursos presupuestales, materiales, tecnológicos, instalaciones, servicios y demás gestiones administrativas para el funcionamiento institucional.

Este incremento hace indispensable la presencia constante de órganos que coadyuven al Consejo a verificar la operación de las diferentes unidades que integran el Tribunal. Órganos que contribuyan en la estricta observancia de la normatividad en materia de adquisición de bienes y contratación de servicios y obra pública.

Asimismo, el Tribunal requiere de un órgano que constate que el uso y aplicación de los recursos presupuestales se ejerzan con honestidad y transparencia y, sobre todo, que garantice la aplicación de las responsabilidades y el seguimiento de la situación patrimonial de los servidores públicos.

De esta manera, se propone replantear la competencia, misión, objetivos, funciones, y por ende, estructura orgánica del Área de Control y Seguimiento Administrativo, a fin de que exista una constante evaluación, cuestionamiento y depuración de los sistemas de control. Reforzar las políticas inherentes en esta materia, para que su actuación sea efectiva ante eventuales conductas que pudieran afectar el sano desempeño de la impartición y administración de justicia en el Distrito Federal.

Es decir, el fin último de esta propuesta es transformar al Área de Control y Seguimiento Administrativo en una Contraloría a cargo del Consejo de la Judicatura del Distrito Federal, con el propósito de fortalecer el cumplimiento de los ordenamientos legales aplicables; la vigilancia, supervisión, auditoría, quejas, denuncias, sanciones, así como situación patrimonial de los servidores públicos. En suma, la fiscalización, control y evaluación institucional.

Cabe destacar que esta propuesta también contempla la incorporación del Registro de Situación Patrimonial correspondiente al personal del Consejo de la Judicatura. Por lo tanto, el registro del Tribunal y del Consejo serían responsabilidad de la Contraloría.

En virtud de que las decisiones en la Administración de Justicia –léase administración de lo público- siempre deben de estar fundadas en la legalidad, la creación de la Contraloría debe tomar en cuenta las siguientes consideraciones:

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su Artículo 122, Base Cuarta, Fracción III, nos dice que las atribuciones y normas de funcionamiento del Consejo de la Judicatura del Distrito Federal serán determinadas con base en lo dispuesto por el Artículo 100 del mismo ordenamiento.

Dicho Artículo, determina que el Consejo está facultado para expedir Acuerdos Generales para el adecuado ejercicio de sus funciones y que sus decisiones son definitivas e inatacables y que, por lo tanto, no procede juicio ni recurso alguno en contra de las mismas.

Por su parte, el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal dice, en su artículo 83, que la administración, vigilancia y disciplina del Tribunal estará a cargo del Consejo, en los términos que señala la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Estatuto y la Ley Orgánica del Tribunal. Que está facultado para expedir Acuerdos Generales para el ejercicio de sus funciones, de conformidad con la Ley.

En tanto, la Ley Orgánica del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal dice, en su artículo 199 que, para el cumplimiento de sus funciones, el Consejo expedirá su propio Reglamento Interior. Mientras que el Artículo 201 dice que es facultad del Consejo expedir Acuerdos Generales para el cumplimiento de sus funciones.

Por su parte, el Artículo 3° del Reglamento Interior del Consejo de la Judicatura del Distrito Federal, señala que lo no previsto en el reglamento puede ser normado mediante Acuerdos Generales, con base en la facultad que tiene el Consejo de expedirlos. En tanto que el Artículo 10, fracción XXV, dice que el Consejo tiene como una de sus atribuciones el aprobar la creación, modificación de estructura y desaparición de los órganos de control interno.

Por lo tanto, con base en lo dispuesto por los artículos 100 y 122, Base Cuarta, Fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; el artículo 83 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal; por los artículos 199 y 201 de la Ley Orgánica del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal; así como por los artículos 3° y 10, Fracción XXV, del Reglamento Interior del Consejo de la Judicatura del Distrito Federal; el Consejo tiene la facultad de expedir un Acuerdo General que fortalezca la misión, objetivos, funciones y estructura orgánica del Área de Control y Seguimiento Administrativo, aprovechando la infraestructura de recursos con que ya cuenta, con el objeto de que se transforme en una Contraloría a cargo del Consejo de la Judicatura del Distrito Federal.

En suma, los temas que corresponden al numeral 3.2 referente al fortalecimiento del Área de Control y Seguimiento Administrativo para la creación de la Contraloría del Consejo de la Judicatura, destacan la trayectoria e importancia de los órganos de control para las instituciones públicas, así como la razón y objetivos para los que fueron creados.

En este sentido, permiten determinar que, las facultades de control, vigilancia y disciplina conferidas al Consejo, descritas en el numeral anterior, corresponden a las de los órganos gubernamentales de control.

Considerando este contexto, se destacó que el Consejo cuenta con un Área de Control y Seguimiento Administrativo, cuya competencia es realmente limitada debido a que se ha convertido sólo en un área para el seguimiento de Acuerdos del Consejo, sin facultades de revisión y sanción.

Lo anterior sirve de base para proponer, mediante el análisis de la legislación actual, la creación de una Contraloría a cargo del Consejo, en la cual delegue las facultades que se identifican con los órganos gubernamentales de control.

Se propone crear esta Contraloría, mediante el reforzamiento de la competencia y por lo tanto misión, objetivos, funciones, estructura orgánica y ocupacional de la citada área de control y seguimiento, aprovechando su infraestructura de recursos.

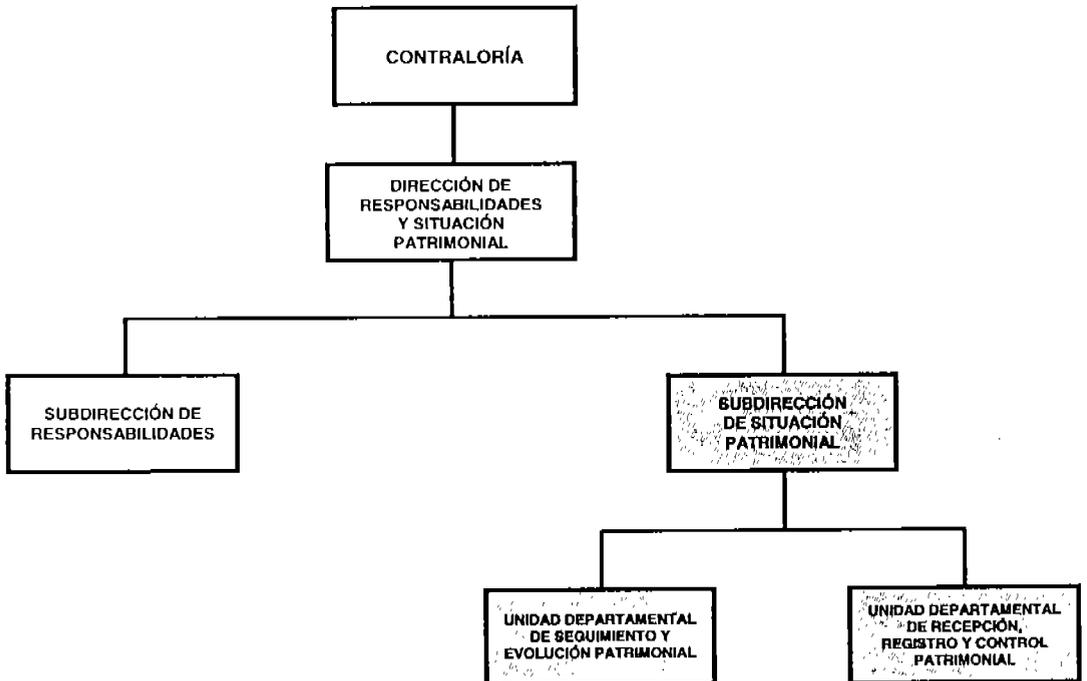
Se recomienda que el órgano de control integre una unidad encargada del Registro de Situación Patrimonial de los Servidores Públicos del Tribunal y del propio Consejo. Esto permite centrar la investigación en los objetivos y funciones que persiguen cada una de las unidades orgánicas responsables de la situación patrimonial de los servidores públicos, que se propone crear, como se observa en el siguiente apartado.

3.3 LA SUBDIRECCIÓN DE SITUACIÓN PATRIMONIAL.

3.3.1 ESTRUCTURA ORGÁNICA

Para la Contraloría se propone el nivel equivalente al de Dirección General, pues su tramo de control sería de cuatro direcciones de área, una de las cuales estaría encargada de las responsabilidades de los servidores públicos, por una parte, y el Registro de Situación Patrimonial por otra, denominada Dirección de Responsabilidades y Situación Patrimonial.

Toda vez que el objeto de estudio de la investigación es el Registro de Situación Patrimonial de los Servidores Públicos del Tribunal, y ahora del Consejo, el trabajo se enfocará, en adelante, a la estructura orgánica, objetivos y funciones del área a la que se propone responsabilizar de estas actividades: la Subdirección de Situación Patrimonial, para la cual se propone la siguiente estructura orgánica:



3.3.2 OBJETIVO Y FUNCIONES

3.3.2.1 SUBDIRECCIÓN DE SITUACIÓN PATRIMONIAL

OBJETIVO:

Organizar, supervisar y evaluar el Sistema de Registro de Situación Patrimonial de los Servidores Públicos del Tribunal Superior de Justicia y del Consejo de la Judicatura, coordinando los análisis, investigaciones patrimoniales, visitas de inspección y seguimiento de procedimientos administrativos contra servidores públicos que omitieron su manifestación patrimonial o muestran irregularidades en su patrimonio; así como presentar las pruebas necesarias para que se apliquen las sanciones administrativas o penales que correspondan conforme a Derecho, con el fin coadyuvar al desempeño honesto y transparente de los servidores públicos, mediante la prevención y detección de la corrupción.

FUNCIONES:

- Organizar y supervisar el Sistema de Manifestación de Bienes de los servidores públicos del Tribunal y Consejo de la Judicatura;
- Formular las normas y formatos bajo los cuales deberán manifestar su situación patrimonial los servidores públicos; así como los manuales e instructivos correspondientes y someterlo a consideración de la Dirección de Responsabilidades y Situación Patrimonial;
- Solicitar a la Dirección General de Administración los movimientos quincenales de personal para actualizar el padrón de servidores públicos obligados a presentar declaración patrimonial, con el fin de vigilar el cumplimiento de sus obligaciones;
- Coordinar las actividades previas a la recepción de declaraciones de modificación patrimonial que deberán presentarse en el mes de mayo de cada año;
- Establecer programas preventivos en materia de situación patrimonial de los servidores públicos, a fin de garantizar el cumplimiento de sus obligaciones;

- Formular normas para el préstamo y consulta de documentos a personal autorizado y ponerlas a consideración de la Dirección de Responsabilidades y Situación Patrimonial;
- Coordinar el registro de los bienes a que se refiere la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, supervisando su análisis, evaluación y seguimiento, con base en las declaraciones patrimoniales recibidas;
- Recibir de la Dirección de Responsabilidades y Situación Patrimonial los nombres de los servidores públicos involucrados con quejas y denuncias presentados por la ciudadanía, así como los de aquellos cuya gestión presente irregularidades, producto de las auditorías practicadas por la Contraloría, y remitirlos a la Unidad de Seguimiento y Evolución Patrimonial para que se inicie el análisis y evaluación a su patrimonio;
- Coordinar las investigaciones, auditorías y visitas que, de acuerdo con la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, procedan en relación con la situación patrimonial de los funcionarios;
- Recibir las inconformidades de los servidores públicos, respecto de las visitas o auditorías que se practiquen a su patrimonio;
- Integrar en coordinación con el Director de Responsabilidades y Situación Patrimonial, la documentación necesaria para hacer la declaratoria al Ministerio Público sobre el funcionario sujeto a investigación que no justifique la procedencia lícita del incremento sustancial de su patrimonio, de los bienes adquiridos o de aquellos sobre los que se conduzca como dueño;
- Elaborar en coordinación con el Director de Responsabilidades y Situación Patrimonial, las declaratorias que dejan sin efecto los nombramientos de los servidores públicos que no presenten, en el período establecido, su declaración inicial de situación patrimonial;
- Informar a las instancias gubernamentales y autoridades administrativas internas que lo soliciten respecto de las sanciones impuestas al servidor público del Tribunal y del Consejo en razón de su situación patrimonial;

- Ordenar a la Unidad Departamental de Seguimiento y Evolución Patrimonial que realice el procedimiento correspondiente a los servidores públicos que omitieron o entregaron en forma extemporánea su manifestación de bienes, o bien por alta, baja e incremento patrimonial, así como coordinar el registro y control de dichos expedientes;
- Vigilar la actualización y control del registro de servidores públicos sancionados e inhabilitados en razón de su situación patrimonial, y expedir conforme a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, las constancias que acrediten la situación correspondiente;
- Coordinar la elaboración de los informes de evaluación patrimonial, así como supervisar los análisis técnicos y contables necesarios para la integración de los reportes correspondientes;
- Informar a la Dirección de Responsabilidades y Situación Patrimonial, respecto de los servidores públicos inhabilitados por parte del Tribunal y del Consejo, para hacerlo del conocimiento del Gobierno del Distrito Federal y de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (hoy de la Función Pública), con el fin de coordinar esfuerzos;
- Vigilar que la información contenida en las manifestaciones de bienes sea manejada con confidencialidad;
- Establecer indicadores del desempeño, así como estándares máximos y mínimos, con el fin de evaluar el Registro de Situación Patrimonial y el desempeño del personal asignado a la Subdirección;
- Implementar medidas correctivas que busquen una mayor eficiencia para la Subdirección, con base en lo detectado en la evaluación;
- Elaborar las estadísticas derivadas del Registro de Situación Patrimonial;
- Supervisar que los objetivos y metas establecidas para la Subdirección se lleven a cabo conforme a los lineamientos y políticas establecidas, y
- Las demás que le sean asignados por el titular de la Dirección de Responsabilidades y Situación Patrimonial.

3.3.2.2 UNIDAD DEPARTAMENTAL DE SEGUIMIENTO Y EVOLUCIÓN PATRIMONIAL

OBJETIVO:

Analizar, evaluar y verificar el incremento patrimonial de los servidores públicos del Tribunal y del Consejo, conforme a la manifestación de bienes reportados en sus declaraciones y las investigaciones y visitas de inspección practicadas; así como operar y controlar el Sistema de Seguimiento Patrimonial y de Sanciones Administrativas y Penales de los Servidores Públicos, a fin de prevenir y detectar posibles irregularidades que afecten el servicio público.

FUNCIONES:

- Solicitar a la Unidad Departamental de Recepción y Control Patrimonial los expedientes que serán analizados, evaluados y cotejados.
- Verificar, analizar y evaluar la información contenida en las manifestaciones de bienes de los servidores públicos, así como investigar, en los registros correspondientes, la veracidad de la información contenida en las declaraciones patrimoniales;
- Verificar y evaluar la situación patrimonial de los servidores públicos involucrados en quejas y denuncias presentadas por el público en general, así como la de los que señale la Contraloría, de conformidad con las auditorías que se practiquen a las diversas áreas del Tribunal y del Consejo;
- Vigilar que la información obtenida de las investigaciones se utilice con estricta confidencialidad;
- Llevar a cabo la selección aleatoria de los servidores públicos que serán sujetos a evaluación;
- Turnar a la Subdirección de Situación Patrimonial los expedientes y la documentación soporte de los servidores públicos que presenten irregularidades en su patrimonio a fin de que se realice el Informe de Evaluaciones Patrimoniales;

- Elaborar cuadros estadísticos para el manejo y control de los servidores públicos evaluados;
- Solicitar la comparecencia de los servidores públicos involucrados en irregularidades en su situación patrimonial, a efecto de esclarecer las diferencias detectadas;
- Programar las visitas de inspección a los domicilios de los servidores públicos sujetos a evaluación y efectuar las investigaciones y supervisiones físicas conforme a las disposiciones de Ley;
- Solicitar inspecciones a la autoridad judicial competente, cuando los resultados de las evaluaciones efectuadas deriven en signos exteriores de riqueza ostensibles y notoriamente superiores a los ingresos lícitos que pudiera tener un servidor público, de conformidad con su cargo;
- Sustanciar los recursos de inconformidad que presenten los servidores públicos contra los hechos contenidos en las actas levantadas con motivo de las visitas de inspección o auditorías;
- Efectuar el seguimiento de movimientos quincenales de personal, a efecto de integrar el padrón de servidores públicos obligados a presentar manifestación de bienes;
- Detectar a los servidores públicos que no presenten su declaración patrimonial o que lo hagan en forma extemporánea;
- Emitir y notificar la declaratoria de incumplimiento respecto a la obligación de presentar la declaración de situación patrimonial y la sanción a que se hace acreedor el servidor público correspondiente, de conformidad con la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos;
- Informar a los titulares de las áreas del Tribunal y del Consejo la omisión o extemporaneidad de las declaraciones de situación patrimonial de los servidores públicos de su adscripción, a fin de que se inicie el procedimiento administrativo y se apliquen las sanciones administrativas que señala la Ley;
- Requerir personalmente a los servidores públicos que hayan incurrido en incumplimiento de las obligaciones establecidas en la Ley;

- Registrar y dar seguimiento a los procedimientos administrativos iniciados a los servidores públicos que hayan presentado en forma extemporánea u omitido su declaración patrimonial y, en su caso, los que se deriven de irregularidades detectadas en la evaluación patrimonial;
- Dar seguimiento a las sanciones administrativas impuestas a los servidores públicos en razón de su situación patrimonial;
- Enviar a la Unidad Departamental de Recepción, Registro y Control Patrimonial, la documentación que se derive de las sanciones administrativas a los servidores públicos para su resguardo
- Registrar, controlar y dar seguimiento pormenorizado de los servidores públicos inhabilitados para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el sector público, por motivo de irregularidades en su situación patrimonial, y
- Las demás que sean asignadas por el titular de la Subdirección de Situación Patrimonial.

3.3.2.3 UNIDAD DEPARTAMENTAL DE RECEPCIÓN, REGISTRO Y CONTROL PATRIMONIAL

OBJETIVO:

Recibir, registrar, archivar, controlar y resguardar las declaraciones patrimoniales de los servidores públicos del Tribunal y del Consejo, así como los expedientes de los procedimientos administrativos concluidos por manifestación de bienes, evaluación patrimonial y demás información de carácter confidencial de la Subdirección de Situación Patrimonial, con el fin de mantener en orden, control y disposición la base informativa referente a la situación patrimonial de los servidores públicos.

FUNCIONES:

- Mantener actualizado el Sistema de Registro de Situación Patrimonial de los Servidores Públicos;
- Recibir las declaraciones patrimoniales que presenten los servidores públicos a la toma de posesión y a la conclusión del encargo, así como durante el mes de mayo de cada año;
- Vigilar que las manifestaciones de bienes sean presentadas por los servidores públicos en los términos previstos por la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y demás disposiciones e incorporaciones autorizadas por el Consejo;
- Establecer y revisar la codificación de las declaraciones de situación patrimonial que presenten los servidores públicos;
- Integrar el expediente del servidor público con las declaraciones recibidas y acusar el recibo correspondiente;
- Capturar la información contenida en las declaraciones para procesarla en bancos especializados de datos;
- Llevar el registro de los bienes de los Servidores Públicos del Tribunal y del Consejo, de conformidad con la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos;
- Organizar y controlar los expedientes de declaraciones de los servidores públicos;
- Operar y controlar el sistema de clasificación, captura automatizada y archivo de las declaraciones que ingresan diariamente, así como de los expedientes concluidos;
- Elaborar, controlar, actualizar y depurar el inventario de los expedientes que se tienen bajo su resguardo;
- Observar y aplicar las normas autorizadas para el préstamo y consulta de documentos a personal autorizado;
- Registrar, controlar y custodiar los expedientes concluidos por manifestación de bienes y por evolución patrimonial;

- Registrar, controlar y turnar los expedientes de los servidores públicos omisos o extemporáneos en la presentación de la declaración patrimonial para la instauración del procedimiento administrativo correspondiente;
- Turnar a la Unidad Departamental de Seguimiento y Evolución Patrimonial, los expedientes que le solicite con motivo de su análisis, evaluación y cotejo;
- Conocer, establecer y aplicar nuevas técnicas de registro y archivo de documentos;
- Resguardar las declaraciones patrimoniales recibidas, manteniendo en forma confidencial la información contenida en las mismas;
- Clasificar, registrar y resguardar la documentación relacionada con las sanciones administrativas impuestas a los servidores públicos del Tribunal y del Consejo, y
- Las demás que le sean asignadas por el titular de la Subdirección de Situación Patrimonial.

En suma, en el apartado 3.3 referente a la Subdirección de Situación Patrimonial, se centra el objetivo de la investigación; es decir, proponer una estructura orgánica para el Registro de Situación Patrimonial de los Servidores Públicos del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal.

Por lo tanto, se describe su estructura orgánica como parte de la Contraloría del Consejo, con el nivel de Subdirección de Área integrada por dos unidades departamentales, una de recepción, registro y control y otra de seguimiento y evolución patrimonial, así como objetivos y funciones de cada una de ellas.

Se considera que con esta estructura orgánica puede operar el Registro de Situación Patrimonial. Sin embargo, su eficiencia y alcance dependerá de otros factores, como se observa en las conclusiones generales.

CONCLUSIONES DEL CAPÍTULO

- La presencia del Consejo de la Judicatura en el Poder Judicial, permite que los juzgadores (magistrados y jueces) atiendan únicamente las funciones jurisdiccionales, en virtud de que las actividades administrativas ahora son responsabilidad de este órgano colegiado;
- La legislación que regula el funcionamiento del Consejo de la Judicatura del Distrito Federal, le otorga facultades de control, vigilancia y disciplina que son propias de los órganos gubernamentales de control;
- Los órganos gubernamentales de control tienen una larga trayectoria en México y cobran mayor relevancia a partir del sexenio de la "renovación moral", con la creación de la SECOGEF;
- Los órganos de control tienen como objetivo verificar la legalidad, oportunidad y eficiencia de los actos realizados por las áreas, así como la responsabilidad de los servidores públicos, con el propósito de corregir el rumbo mediante la implementación de los cambios que considere necesarios para la marcha adecuada de la Institución;
- Las facultades que la Ley le otorga al Consejo, debe delegarlas en órganos especializados que obran en su nombre, a los que debe dotar de las atribuciones suficientes con el propósito de que funcionen adecuadamente. Por lo tanto, el Consejo no puede actuar en forma centralizada, toda vez que afecta la calidad y expeditéz de su gestión.
- La evolución del Tribunal en los últimos años, ha generado un incremento sustancial de sus recursos que lo obligan a tener un mayor control, por lo que requiere del apoyo de órganos que verifiquen la operación de las áreas y la aplicación honesta y transparente de los recursos;

- La competencia, objetivos, funciones, así como la estructura orgánica y ocupacional del Área de Control y Seguimiento Administrativo del Consejo, fueron tan limitadas que, se convirtió en una suerte de área de control de gestión; un agente espectador sin facultades de revisión y sanción.
- Las facultades que le confieren las leyes al Consejo, le permiten crear, mediante Acuerdo General, una Contraloría a su cargo. Este órgano de control se establecería a través del reforzamiento de la competencia, misión, objetivos, funciones y, por ende, estructura orgánica de su Área de Control y Seguimiento Administrativo, en el que delegaría sus facultades de control, vigilancia y disciplina;
- Las actividades correspondientes al Registro de Situación Patrimonial de los Servidores Públicos del Tribunal y del Consejo, se incorporarían a la citada Contraloría a través de la Subdirección de Situación Patrimonial, transfiriéndole la responsabilidad a que ha sido sometida la Dirección Ejecutiva de Planeación durante un decenio;
- La estructura orgánica que se propone para la Subdirección de Situación Patrimonial, articula los diferentes procesos que componen el sistema integral, con lo cual se daría solución, en buena medida, al problema del Registro de Situación Patrimonial de los Servidores Públicos del Tribunal y del Consejo, toda vez que las funciones de sus unidades orgánicas permiten:
 - La recepción, registro y archivo de declaraciones anuales, así como de inicio y conclusión del encargo;
 - El control y custodia sobre las declaraciones que se reciben y prestan al personal autorizado, así como el control sobre el personal adscrito;
 - El registro y seguimiento de evolución patrimonial; de los movimientos de la nómina del personal obligado a presentar declaración; del cumplimiento de obligaciones de los declarantes; así como el seguimiento diario y oportuno de las funciones;

- La evaluación de las actividades y el desempeño del personal, para determinar medidas correctivas que permitan el mejoramiento del servicio;
- Los análisis, investigaciones, visitas y auditorías al patrimonio de los servidores públicos, y
- La presentación de informes para determinar la aplicación de sanciones de tipo administrativo para el personal y para la constitución de responsabilidades de orden penal que se presenten al Ministerio Público, así como el seguimiento de dichos procesos.

➤ Además, acorde con los principios de la teoría de la organización, permite el establecimiento de:

- Objetivos y metas;
- Unidad de mando;
- Dirección y supervisión de funciones;
- Jerarquización formal de posiciones y cargos;
- Departamentalización y ubicación de puestos;
- Vinculación entre las unidades orgánicas;
- División del trabajo y especialización;
- Definición de tramos de control de las unidades orgánicas;
- Tareas y responsabilidades específicas y permanentes, y
- Equilibrio de cargas de trabajo.

CONCLUSIONES GENERALES

Primera.- En la actualidad, México vive en un marco de mayor apertura democrática, donde la sociedad exige más y mejor información acerca de las funciones públicas. Este derecho obliga al Gobierno, hoy más que nunca, a incrementar y mejorar sus niveles y sistemas de organización y control, así como a racionalizar sus recursos y ser más eficiente en la dotación de servicios que proporciona al público.

Segunda.- El Gobierno, en sus tres niveles y poderes, debe incrementar la búsqueda y fortalecimiento de mecanismos que le permitan alcanzar un mayor control sobre sus recursos, servicios y desempeño del personal. Debe privilegiar la lucha contra la corrupción, a través de su prevención y detección, con el fin de evitar que los servidores públicos no utilicen sus empleos, cargos o comisiones para obtener prestaciones adicionales a las que por Ley tienen derecho.

Tercera.- Es importante que los ciudadanos de la capital cuenten con un Tribunal Superior de Justicia fuerte y eficiente, que informe a la sociedad oportunamente sobre las actividades que realiza y goce del reconocimiento, que hasta la fecha no le ha sido otorgado, pues sus funciones no son más ni menos trascendentes que las de crear y aplicar las leyes.

Cuarta.- El Tribunal debe llevar a cabo mayores esfuerzos de organización y control, sobre todo considerando el incremento sustancial de los recursos que le han sido asignados en los últimos años, cuya administración requiere, invariablemente, del apoyo de órganos que verifiquen la operación de las áreas, gestiones y el desempeño honesto y transparente de los servidores públicos.

Quinta.- Es primordial que el Consejo de la Judicatura cuente con su Contraloría, donde ubique al área responsable del Registro de Situación Patrimonial de los Servidores Públicos. La presencia de este órgano le permitirá estar en posibilidad de rendir cuentas a la sociedad y reforzar la credibilidad en las instituciones jurisdiccionales, los conductos legales y por ende, el Estado de Derecho.

Sexta.- Aún cuando el objetivo de la presente investigación es proponer una estructura orgánica para el Registro de Situación Patrimonial de los Servidores Públicos del Tribunal, se recomienda que, para coadyuvar a la eficiencia del sistema, aunado a la estructura orgánica, se consideren los siguientes elementos jurídicos y principios esenciales acordes a la teoría organizacional:

- a) La Asamblea Legislativa del Distrito Federal cuenta con las facultades necesarias para emitir la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Distrito Federal. Sin embargo, hasta el momento no ha sido formulada, por lo que se propone que, en tanto el órgano legislativo local no se pronuncie al respecto, el Tribunal y el Consejo se ajusten a lo dispuesto por el artículo segundo transitorio de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas del 2002; es decir, se acaten a la anterior Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos;
- b) Que el Consejo de la Judicatura emita un nuevo Acuerdo General en la materia, con el fin de reglamentar todo aquello que no considere la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y que afecte la actividad del Tribunal y del Consejo;
- c) Formular y establecer el Manual de Procesos, Políticas y Lineamientos Específicos de Actuación para el Registro de Situación Patrimonial de los Servidores Públicos del Tribunal Superior de Justicia y del Consejo de la Judicatura, para garantizar el cumplimiento de los objetivos, directrices, políticas y estrategias del sistema; la dirección, unificación y regulación de las funciones y procesos, así como señalar sujetos y responsabilidades;
- d) Implementar el uso de medios electrónicos para la recepción de declaraciones para hacer más eficiente y ágil el proceso;

- e) Que el personal que designe el Consejo para integrar la Contraloría, específicamente la Subdirección de Situación Patrimonial, cuente con la experiencia necesaria y especialización profesional en la materia, de acuerdo a su cargo, así como con capacitación continua que, además de permitirle realizar sus funciones de manera más eficiente, le brinde la oportunidad de tener aspiraciones profesionales, que también deriven del reconocimiento y respeto a su trabajo;
- f) Que el personal cuente con instalaciones y mobiliario adecuado para desarrollar sus funciones y, sobre todo, con un área de archivo específica, integrada por muebles de archivo en condiciones apropiadas y con medidas de seguridad que garanticen el adecuado resguardo de las declaraciones, sello y demás información que se derive de las funciones a cargo de la Subdirección de Situación Patrimonial, y
- g) Que el personal cuente con equipo de cómputo moderno que contenga medidas de restricción para el ingreso al sistema y esté compuesto por programas que identifiquen oportunamente los movimientos de personal, con el fin de que arroje productos útiles que agilicen y faciliten la función, y permitan la organización y evaluación continua de la información almacenada.

Séptima.- El Registro de Situación Patrimonial de los Servidores Públicos se ha constituido en un tema polémico que ha generado mucho escepticismo entre la ciudadanía debido a que en el Poder Ejecutivo, tanto federal como estatal, ha sido utilizado como un mecanismo de control político-administrativo más que un instrumento de prevención y detección de la corrupción.

Sin embargo, se considera que en el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, menos permeado por la lucha político-partidista, mediante el apoyo de algunas reformas al órgano judicial de gobierno del Distrito Federal y la implementación de medidas de organización administrativa, puede ser un medio útil y apoyo para determinar la comisión de delitos por corrupción de los servidores públicos, siempre y cuando se cuente con los siguientes mecanismos y condiciones:

a) Creación de la Visitaduría Judicial:

Es necesario que el Consejo de la Judicatura establezca una Visitaduría Judicial que, como órgano especializado de vigilancia de las tareas meramente jurisdiccionales o sustantivas, pueda erigirse en mecanismo de control para coadyuvar a la eficiencia y transparencia de las funciones sustantivas y de desempeño de los servidores públicos pertenecientes a las salas y juzgados de la Institución.

Asimismo, coadyuvaría a la **constitución de responsabilidades del personal judicial**, mediante las visitas que realice a dichas áreas, apoyado por las quejas y denuncias que presente la ciudadanía que acude al Tribunal a solicitar justicia y por las de los mismos servidores públicos de la Institución.

Con ello se estará creando el **Sistema de Quejas y Denuncias del Tribunal y del Consejo**, que permitirá el enlace entre el público, servidores públicos y la Contraloría. Cabe hacer mención que estas son actividades que actualmente realiza cada Consejero en forma centralizada y que lo han obligado, en algunos casos, a presentar denuncias penales en contra de servidores públicos.

b) Creación de la Contraloría del Consejo de la Judicatura:

Las auditorías y visitas de inspección a las áreas administrativas que llevaría a efecto la Contraloría del Consejo, proporcionarían la información necesaria para **constituir las responsabilidades de los servidores públicos, en cuanto al manejo de los recursos pertenecientes a la Institución**. Elevaría el nivel de control y transparencia de los recursos públicos, erigiéndose en un mecanismo de control administrativo y de **enlace con el Sistema de Quejas y Denuncias del Tribunal y Consejo**.

c) Incorporación de la Subdirección de Situación Patrimonial a la Contraloría del Consejo:

Mediante la información que proporcione la Visitaduría Judicial y la propia Contraloría del Consejo, la Dirección de Responsabilidades y Situación Patrimonial podrá **constituir las responsabilidades del personal judicial y administrativo, ordenando a la Subdirección de Situación Patrimonial los análisis patrimoniales** necesarios y su cotejo mediante visitas de inspección, auditorías y demás investigaciones, **para que informe sobre los resultados y se apliquen las sanciones que correspondan**, o si es el caso, se de aviso al Ministerio Público para sustraer a la acción penal.

Cabe señalar que estas tareas estarían aunadas a los análisis y visitas que de ordinario realizaría la Subdirección de Situación Patrimonial, en forma programada o aleatoria, y a las demás actividades que le corresponden, como se observó en el tercer capítulo.

d) Ciudadanización del Consejo de la Judicatura del Distrito Federal

Es fundamental e indispensable que, para que el Sistema de Registro de Situación Patrimonial pueda funcionar con objetividad y transparencia, es menester que **la Contraloría, cuyos integrantes serían designados por el Consejo, funcione con plena imparcialidad**, lejos de las líneas y directrices superiores que llevan a favorecer o proteger a algunos servidores públicos; del servilismo político; del padrino; la protección de intereses comunes y, por tanto, de la impunidad, de la que tanto se habla en el Poder Judicial.

Para que esto pueda suceder, se considera que es necesario llevar a cabo **una reforma judicial de avanzada**, que sería ampliamente discutible y que tiene que ver con los conceptos de **democracia y representación**: la ciudadanización del Consejo de la Judicatura del Distrito Federal.

Octava.- En referencia a los factores que pueden afectar la imparcialidad, legalidad y objetividad de la Contraloría, es pertinente observar que, si bien es cierto que el órgano judicial del Distrito Federal está menos afectado por la actividad político-partidista, no significa que esté exento de ella, sobre todo ahora que el Partido de la Revolución Democrática (PRD) domina casi todo el escenario político en el Distrito Federal de tal manera que, lamentablemente, el Tribunal se encuentra muchas veces invadido por las decisiones del ejecutivo y legislativo local, que ponen en entredicho su autonomía, por las razones siguientes:

- a) La fracción VIII del artículo 67 del Estatuto de Gobierno, señala que el Jefe de Gobierno del Distrito Federal propondrá a los magistrados del Tribunal Superior de Justicia, sometiéndolos para su ratificación a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. Cabe recordar que el Titular del Ejecutivo pertenece al Partido de la Revolución Democrática, que también tiene mayoría en la Asamblea Legislativa;
- b) El Presidente del Tribunal y del Consejo de la Judicatura, surge del voto “secreto” de los magistrados (propuestos por el ejecutivo local y ratificados por la Asamblea Legislativa, ambos de extracción perredista), de conformidad con el artículo 33 de la Ley Orgánica del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal.

Como simple dato de referencia, poco antes de la elección de Juan Luis González Alcántara Carrancá, como Presidente del Tribunal en el año 2000, la Asamblea Legislativa nombró a 10 Magistrados, que en número, resultaron ser la diferencia entre él y su más cercano contendiente, y

- c) De conformidad con el artículo 196 de la Ley Orgánica del Tribunal, el Consejo de la Judicatura del Distrito Federal está integrado por 7 miembros: el Presidente del Tribunal, un Magistrado, uno designado por el Jefe de Gobierno, dos nombrados por la Asamblea, un Juez de Primera Instancia y otro de Paz; de tal manera que el Consejo puede estar dominado por cinco de los siete miembros que pueden tener intereses con el ejecutivo y legislativo local o el PRD.

Novena.- Continuando con los factores que podrían perturbar la imparcialidad y objetividad de la Contraloría, es importante destacar que otro elemento que afecta sobremedida la función judicial del Distrito Federal, es el servilismo, proteccionismo y compromisos entre sus miembros, principalmente el que se da entre los servidores públicos adscritos a las salas y juzgados. No debe olvidarse que el Consejo está conformado por el Presidente (que es Magistrado), un Magistrado, un Juez de Primera Instancia y un Juez de Paz; es decir, cuatro de siete miembros pertenecen al ámbito jurisdiccional.

Por lo anterior, para salvar esta situación y la referente a la octava conclusión, una vez más se confirma la importancia de **ciudadanizar al Consejo de la Judicatura del Distrito Federal**, con la propuesta de que sus miembros, además de pertenecer a la sociedad civil, cubran los siguientes requisitos:

- I. No pertenecer a partido o asociación política;
- II. No haber ocupado ningún cargo en el Gobierno del Distrito Federal, en sus tres órganos locales de gobierno, en los tres últimos años antes del día de la elección, a excepción de cubrir cargos de tipo académico, y
- III. Poseer título profesional en Derecho y Administración, con experiencia mínima de cinco años de ejercicio profesional.

Este Consejo deberá ser electo cada tres años por lo ciudadanos de la capital, por medio de voto secreto, libre y directo, coincidiendo con la elección de diputados locales, federales y delegados, de entre los candidatos propuestos por las instituciones de Educación Superior de mayor reconocimiento, tales como la UNAM, IPN, UAM, ITESM (campus Ciudad de México), UIA, La Escuela Libre de Derecho, el ITAM, etc.

Estará compuesto por siete miembros, entre los que se encontrará el Presidente del Tribunal, de manera que seis miembros serán electos por la sociedad civil. La presidencia será rotativa entre sus miembros cada seis meses, a excepción del Presidente del Tribunal, el cual nunca podrá serlo del Consejo. Dicho Presidente tendrá voto de calidad en caso de empate.

Décima.- La ciudadanización del Consejo sería el primer paso para que, posteriormente, se deliberara sobre la posibilidad de elegir, mediante sufragio universal, a nuestros representantes del Poder Judicial, a fin de que goce de la fuerza social al igual que los otros dos poderes, como ya está sucediendo en algunos países.

EPÍLOGO

Al término de la investigación (22 de septiembre de 2003), se tuvo noticia del "Decreto por el que se reforman, derogan y adicionan diversas disposiciones de la Ley Orgánica del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal", emitido en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el día 24 de abril de 2003.

Este ordenamiento posibilita, mediante el Capítulo Único del Título Décimo Cuarto, la creación de la Contraloría para el Tribunal. Asimismo, señala en su artículo 244, inciso II, que una de sus facultades consiste en llevar el registro y seguimiento de la situación patrimonial de los servidores públicos del Tribunal.

No obstante, cabe destacar que hasta el momento, el funcionamiento de la citada Contraloría es incipiente pues aún no cuenta con una estructura orgánica, funcional y ocupacional formal y su alcance es realmente limitado.

Además, debe señalarse que para su creación fue necesario que la Asamblea Legislativa hiciera reformas a la Ley; mientras que la propuesta de la investigación sostiene que existe un marco jurídico suficiente que permite, mediante Acuerdo General emitido por el Consejo, aprovechar la infraestructura y recursos del Área de Control y Seguimiento Administrativo para fortalecerla y convertirla en una Contraloría.

La propuesta habla de una Contraloría a cargo del Consejo, en tanto que las reformas a la Ley, por decisión de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, la ubican dentro del Tribunal, por lo que se considera que nuevamente se comete el error de ser juez y parte. Además, el nuevo órgano de control sólo se encarga del Registro de Situación Patrimonial del Tribunal, mientras que la propuesta incluye también el correspondiente al Consejo.

En cuanto al Registro de Situación Patrimonial, cabe destacar que, una vez más, no cuenta con una estructura orgánica, unidades responsables, personal capacitado y funciones específicas. En una palabra, continúa con los mismos vicios y errores del tiempo en que era responsabilidad de la Dirección Ejecutiva de Planeación: "la crónica de un trámite inútil".

La Contraloría no está aprovechando la competencia que le otorga la Ley, ya que posee facultades de sanción. Además, el propio Consejo no está haciendo uso de las facultades que le confiere la Constitución General de la República, pues debe recordarse que sus decisiones son definitivas e inatacables y puede, mediante Acuerdo, dotar a la Contraloría de las atribuciones necesarias para que realice los análisis, evaluaciones patrimoniales, así como visitas y auditorías a los servidores públicos de la Institución, que nunca se han llevado a cabo.

Se considera que lo anterior no invalida la propuesta de esta investigación, pues la solución que recomienda sigue una ruta distinta y es de manera estructural, es decir de fondo y no de forma.

BIBLIOGRAFÍA BÁSICA

- ω Aguilar, Villanueva, Luis, "Los objetos de conocimiento de la Administración Pública", en Revista de Administración Pública no. 54, INAP, 1983.
- ω Bobbio, Norberto, Estado, Gobierno y Sociedad, México, 1989, Fondo de Cultura Económica.
- ω Cardiel, Reyes, Raúl, Ciencia Política, México, Porrúa, 1987.
- ω Carrillo, Landeros, Ramiro, Metodología y Administración, México, 1996, Editorial Limusa, 254 págs.
- ω Córdova, Arnaldo, Sociedad y Estado en el Mundo Moderno, México, Grijalbo, 1982.
- ω De la Cueva, Mario, La Idea del Estado, México, 1994, Fondo de Cultura Económica.
- ω Fix, Zamudio, Héctor, Los Problemas Contemporáneos de Poder Judicial, México, UNAM, 1986, 46 págs.
- ω Guerrero, Orozco, Omar, Introducción a la Administración Pública, México, Harla, 1985, 392 págs.
- ω Guerrero, Orozco, Omar, La Secretaría de Justicia y el Estado de Derecho en México, México, 1996, Universidad Nacional Autónoma de México, 322 págs.
- ω Hecht, Maurice, R., Administración Básica, México, 1984, editorial Limusa, 220 págs.
- ω Koontz Harold & Weihrich Heinz, Administración. Una perspectiva global, México, 2001, McGraw-Hill, 796 págs.
- ω Reyes, Heróles, Jesús, Tendencias actuales del Estado, México, 1988, Porrúa, 367 págs.
- ω Reyes, Ponce, Agustín, Administración Moderna, México, 2001, Editorial Limusa, 480 págs.
- ω Sayeg, Helú, Jorge, El Constitucionalismo Social Mexicano, FCE, México, 1991, 1024 págs.
- ω Serra, Rojas, Andrés, Ciencia Política, México, 1988, Editorial Porrúa, 798 págs.
- ω Terry, George & Franklin, Stephen, Principios de Administración, México, 2001, Compañía Editorial Continental, 747 págs.

- ω Trinidad, Lanz, Cárdenas, José, La Contraloría y el Control Interno en México, FCE, 1987, 583 págs.
- ω Uvalle, Berrones, Ricardo, El Gobierno en Acción, México, Fondo de Cultura Económica, 1984.

BIBLIOGRAFÍA COMPLEMENTARIA

- ω Baena, Paz, Guillermina, Instrumentos de Investigación, México, 2000, Editores Mexicanos Unidos, 134 págs.
- ω Calzada, Padrón, Feliciano, Derecho Constitucional, editorial Harla, México 1990.
- ω Delval, Blanco, Enrique, Previsión de la Corrupción en el Servicio Público: un Enfoque Internacional, México, 1984, INAP.
- ω Fayol, Henry, Administración Industrial y General, México, 1985, Herrera Hermanos, 278 págs.
- ω Mariás, Julián, Historia de la Filosofía, México 1986, editorial Alianza, 515 págs.
- ω Serra, Rojas, Andrés, Liberalismo Social, México, 1993, Editorial Porrúa, 540 págs.
- ω Tena, Ramírez, Felipe, Derecho Constitucional Mexicano, México, 1984, Editorial Porrúa, 649 págs.

LEGISLACIÓN:

- Agenda de la Administración Pública Federal, Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, México 2002, Ediciones Fiscales ISEF, 28 págs.
- Consejo de la Judicatura del Distrito Federal, Reglamento Interior del Consejo de la Judicatura del Distrito Federal, México, 1998, 16 págs.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México, 1997, Editorial Porrúa, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, Dos tomos, 1569 págs.

- 2. Decreto por el que se reforman, derogan y adicionan diversas disposiciones de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en Diario Oficial de la Federación de fecha 21 de julio de 1992.
- 3. Leyes y Códigos de México, Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, México, 1999, Editorial Porrúa, 1232 págs.
- 4. Ley Orgánica del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, México, 1999, Dirección de Anales de Jurisprudencia y Boletín Judicial, 119 págs.

DOCUMENTOS OFICIALES:

- 1. Circular No. 11, del 22 de Septiembre de 1992, signada por el Presidente del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal.
- 2. Oficio de respuesta de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, del 10 de diciembre de 1992, con Acta de entrega-recepción y anexo, donde se envían las declaraciones patrimoniales de los servidores públicos de los Tribunales del Fuero Común del Distrito Federal.
- 3. Oficio de Solicitud de Declaraciones Patrimoniales de los servidores públicos de los Tribunales del Fuero Común del Distrito Federal a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, signado por el Presidente del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal el 22 de Septiembre de 1992.
- 4. Presidencia de la República, Glosario de Términos Administrativos, México, Futura Editores, 1982, 171 págs.
- 5. Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, Justificación para la creación de la Dirección Ejecutiva de Planeación, 2001.
- 6. Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, Manual de Organización, México, 1993, Dirección de Anales de Jurisprudencia y Boletín Judicial, 104 págs.
- 7. Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, Memoria de Labores 1983-1988, México, 1989, 144 págs.
- 8. Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, Reestructuración de la Dirección General de Administración, México, D. F., 1999

ACUERDOS:

- ε Acuerdo 19-45/2000 de fecha 5 de octubre del 2000, mediante el cual el Consejo de la Judicatura del Distrito Federal crea el “Área de Control y Seguimiento Administrativo”.
- ε Acuerdo 3-CA-16/99 de fecha 11 de octubre de 1999, mediante el cual el Consejo de la Judicatura del Distrito Federal autoriza la reestructuración de la Dirección General de Administración.

TESIS Y TESINAS

- Benitez, Pérez, Bertha, Xóchitl, La Administración Pública y la Administración de Justicia, Tesis para obtener el título de licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública, México 1990, 145 págs.
- Castillo, Pérez, Javier, Aspectos Generales de la Sanción Administrativa Aplicable al Servidor Público de Confianza, en la Administración Central y Paraestatal en México, Tesina para obtener el título de Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, U.N.A.M., 2001, 112 págs.
- Cisneros, González, Raúl y Álvarez, Vega, Muñoz, Claudia, Eréndira, La Declaración de Situación Patrimonial como Mecanismo de Control Politico-Administrativo de los Servidores Públicos, Tesis para obtener el título de Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública, México, U.N.A.M., 1992, 158 págs.
- Jiménez, Bruno, Alejandro, El Papel de la Contraloría Interna en las Dependencias del Gobierno Federal a partir de las Reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal 1994-1998, Tesina para obtener el título de Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública, México, U.N.A.M., 1999, 50 págs.
- Vega, García, Ivan, Carlos, El Esquema Normativo de Responsabilidades Administrativas y sus Impactos en el Desempeño de la Administración Pública (caso México), Tesina para obtener el título de Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública, México, U.N.A.M., 2001, 78 págs.