



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES

ARAGÓN

“RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA DE
SERVIDORES PÚBLICOS INTEGRANTES DEL
T. S. J. DEL D. F. QUE INTERVIENEN EN LA
FORMALIZACIÓN DE LOS CONTRATOS DE
ARRENDAMIENTO DE BIENES INMUEBLES QUE
CELEBRA DICHA INSTITUCIÓN”

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A:
NORMA JURADO LOPEZ

ASESOR: LIC. SILVERIO NOCHEBUENA TELLO

México

2005



FES Aragón

m349128

DEDICATORIAS

A DIOS

Por estar conmigo en todo momento de mi vida, haberme permitido cumplir con esta meta y no dejarme caer a pesar de los obstáculos que se presentan en la vida.

A MI MAMÁ

Te agradezco infinitamente el apoyo que me has brindado en todas las etapas de mi vida, esos desvelos, el esperarme cada día que yo regresaba de clases, a pesar de tu cansancio, el estar pendiente de lo que me acontece, esos cuidados que siempre me brindas, porque hasta de mi alimentación estas pendiente, no tengo con que agradecerte todo lo que has hecho por mi, quiero que sepas que estoy orgullosa de ti porque eres una gran mujer y una gran madre y que todos esos sacrificios que has hecho por mi no han sido en vano.

¡Gracias mamá, te quiero mucho!

A MI PAPÁ

Gracias por darme la vida y estar pendiente de lo que me acontece, te dedico el presente trabajo por el apoyo y comprensión que me brindas, porque siempre me has impulsado a seguir adelante con la finalidad de que consiga las metas que persigo, procurando que vaya por el buen camino.

¡Gracias papá, te quiero mucho!

A MIS HERMANOS: FERNANDO, MANUEL, CLAUDIA Y ARELI

Porque el compartir tantos años juntos y todas aquellas vivencias buenas y malas que se nos presentaron en la vida, me hacen recordar que siempre serán mis hermanos y me apoyaran en todos los proyectos que quiera emprender, porque cada uno de ustedes de acuerdo a su forma de ser, me han demostrado su cariño y comprensión.

¡Gracias, los quiero mucho!

Autorizo a la Dirección General de Bibliotecas de la UNAM a difundir en formato electrónico e impreso el contenido de mi trabajo recepción:

NOMBRE: Norma Prado Lopez
FECHA: 17- Oct - 05
FIRMA: [Firma]

A MI AMIGO ARMANDO TRAVECERAS ARCE

Por esa amistad sincera que me has brindado, por todas aquellas vivencias que compartimos juntos, porque me has apoyado y has estado presente en los momentos importantes de mi vida.

¡Gracias por ser mi amigo!

A LA FAMILIA AMADOR HERNÁNDEZ

Por el apoyo que me han brindado en estos años, porque sin ser parte de su familia han demostrado su interés porque siga adelante.

¡Gracias!

A MI ASESOR LIC. SILVERIO NOCHEBUENA TELLO

Porque sin su atención, el tiempo dedicado y los consejos aportados, no hubiera concluido este trabajo de investigación.

A LA UNAM Y FES ARAGÓN

Por haberme permitido ser parte de la máxima casa de estudios y brindado la oportunidad de ser una profesionista.

A TODOS AQUELLOS SERES QUERIDOS QUE SE ME HAN ADELANTADO EN EL CAMINO

Porque aunque no estén presentes físicamente, yo se que siempre me acompañan y guían mi camino

A TODAS AQUELLAS PERSONAS QUE DE UNA U OTRA FORMA HAN CONTRIBUIDO EN LA FORMACIÓN DE MI VIDA ¡GRACIAS!

RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA DE SERVIDORES PÚBLICOS INTEGRANTES DEL T.S.J.D.F. QUE INTERVIENEN EN LA FORMALIZACIÓN DE LOS CONTRATOS DE ARRENDAMIENTO DE BIENES INMUEBLES QUE CELEBRA DICHA INSTITUCIÓN

INTRODUCCIÓN	I
CAPÍTULO 1. EL SERVIDOR PÚBLICO	1
1.1 ANTECEDENTES	1
1.1.1 ÉPOCA PRECOLONIAL	1
1.1.2 ÉPOCA COLONIAL	11
1.1.3 MÉXICO INDEPENDIENTE	20
1.2 CONCEPTO DE SERVIDOR PÚBLICO	32
1.3 CONCEPTO DE SERVICIO PÚBLICO	35
1.4 DIFERENCIAS ENTRE SERVIDOR PÚBLICO, FUNCIONARIO PÚBLICO Y ALTO FUNCIONARIO	39
CAPÍTULO 2. RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS	47
2.1 ANTECEDENTES	47
2.1.1 ÉPOCA PREHISPÁNICA	47
2.1.2 ÉPOCA COLONIAL	51
2.1.3 MÉXICO INDEPENDIENTE	56
2.2 CONCEPTO DE RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA	74
2.3 SUJETOS DE RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA	80
2.4 SANCIONES	84
CAPÍTULO 3. EL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DEL DISTRITO FEDERAL	90
3.1 ANTECEDENTES	90
3.2 ESTRUCTURA ORGÁNICA	99
3.2.1 ÁREAS DE DIRECCIÓN	99
3.2.2 ÁREAS JUDICIALES	103
3.2.3 ÁREAS DE APOYO JUDICIAL	106
3.2.4 ÁREAS DE ADMINISTRACIÓN	118
3.3 CONSEJO DE LA JUDICATURA DEL DISTRITO FEDERAL	118
3.3.1 ANTECEDENTES	120
3.3.2 INTEGRACIÓN	124
3.3.3 FUNCIONAMIENTO	126
3.3.4 OBJETIVO INSTITUCIONAL	133
	134

3.4 LA OFICIALIA MAYOR Y SU ESTRUCTURA	
3.4.1 DIRECCIÓN JURÍDICA	138
3.4.2 DIRECCIÓN EJECUTIVA DE RECURSOS FINANCIEROS	140
3.4.3 DIRECCIÓN DE MANTENIMIENTO Y SERVICIOS	143
3.4.4 DIRECCIÓN DE INFORMÁTICA	145
3.4.5 DIRECCIÓN EJECUTIVA DE PLANEACIÓN Y MODERNIZACIÓN	146
CAPÍTULO 4. RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA DE SERVIDORES PÚBLICOS INTEGRANTES DEL T.S.J.D.F. QUE INTERVIENEN EN LA FORMALIZACIÓN DE LOS CONTRATOS DE ARRENDAMIENTO DE BIENES INMUEBLES QUE CELEBRA DICHA INSTITUCIÓN	148
4.1 INMUEBLES ARRENDADOS POR EL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DEL DISTRITO FEDERAL	148
4.2 PROCESO A SEGUIR EN LA FORMALIZACIÓN DE LOS CONTRATOS	150
4.2.1 ACUERDO GENERAL 9-5/99	160
4.2.2 ACUERDO GENERAL 57-50/2002	167
4.2.3 ACUERDO GENERAL 30-28/2003	173
4.3 PRINCIPALES PROBLEMAS ANTE LA FORMALIZACIÓN DE LOS MISMOS	176
4.4 RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA	181
4.5 FUNCIÓN DE LA CONTRALORÍA DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DEL DISTRITO FEDERAL	187
4.6 PROPUESTA DE SOLUCIÓN	191
CONCLUSIONES	212
BIBLIOGRAFÍA	220

INTRODUCCIÓN

El Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, para cumplir con uno de los múltiples objetivos derivados de su creación, deberá contar con Juzgados de Paz en las diversas Delegaciones Políticas que integran el Distrito Federal, por tal motivo y debido a que dicha Institución no cuenta con inmuebles suficientes para albergar a los Juzgados de Paz existentes, se ve en la necesidad de arrendar diversos inmuebles.

Por lo antes descrito la Oficialía Mayor del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, es la encargada a través de sus órganos administrativos, de realizar las tareas para la búsqueda de inmuebles que cumplan con las condiciones mínimas necesarias para albergar a los diversos Juzgados de Paz en materia Civil y Penal, una vez localizado el inmueble se debe llevar a cabo la formalización del contrato correspondiente, siguiendo lo establecido en las normas reguladoras, así como el reclamo de la sociedad, para que las tareas que desarrollan los órganos de gobierno se realicen dentro de los marcos de la legalidad, honradez, imparcialidad, economía y eficacia para garantizar un desempeño dirigido a privilegiar la convivencia armónica de la comunidad.

De tal forma, por medio del presente trabajo se pretende mostrar las irregularidades presentadas ante la formalización de los contratos de arrendamiento de bienes inmuebles que requiere tanto el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal como el Consejo de la Judicatura del Distrito Federal, para albergar a diversos Juzgados de Paz en materia Civil y Penal, así como para cubrir necesidades como la de almacenamiento, derivado esto de la mala organización con que cuenta la Oficialía Mayor del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal.

En este contexto, es importante mencionar que para abordar el presente trabajo de investigación, se dividió en cuatro capítulos, en el primer capítulo se exponen los

antecedentes del servidor público en México desde la época prehispánica, colonial hasta la época de Independencia, contemplando las etapas de transición de esta figura, así como los conceptos de servidor público, servicio público y las diferencias que existen entre el servidor público, funcionario público y alto funcionario.

En el segundo capítulo el estudio se enfoca básicamente al análisis de la responsabilidad administrativa de los servidores públicos, partiendo del estudio de sus principales antecedentes, conceptualizando lo que es la responsabilidad administrativa, donde abordaremos los diversos tipos de responsabilidad existentes, los sujetos de responsabilidad administrativa, además de las sanciones aplicables por el incumplimiento de sus obligaciones, haciendo referencia a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Por lo que respecta al tercer capítulo, en este se refleja la estructura organizacional del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, así como los antecedentes de su creación, y las áreas de dirección, judiciales, de apoyo judicial y administrativas; contemplando al Consejo de la Judicatura del Distrito Federal y a la Oficialía Mayor, desde sus antecedentes, integración, funcionamiento y objetivo institucional, estableciendo las atribuciones inherentes a cada área.

Por último en el cuarto capítulo, desarrollaremos nuestro planteamiento del problema. Iniciaremos con dar a conocer que inmuebles tiene en arrendamiento el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, el proceso a seguir en la formalización de los contratos de arrendamiento, enunciando los principales Acuerdos Generales que han servido como fundamento legal para su formalización, los problemas ante su formalización, las responsabilidades administrativas en que pueden incurrir los servidores públicos integrantes del Tribunal, que intervienen en la formalización de los mismos, la función que ha asumido la Contraloría ante esta situación y finalmente ante las constantes quejas de los arrendadores, por lo tanto en este orden de ideas tomando en cuenta que el servidor público en el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal es quien ejecuta las acciones en materia de arrendamiento de bienes inmuebles.

teniendo como prioridad la impartición de justicia y su actuación positiva o negativa impacta directamente en la sociedad, es necesario implantar en dicho Tribunal mecanismos que garanticen la correcta realización de sus funciones, por lo que en el presente trabajo de investigación se propone la creación de un Acuerdo General emitido por el Pleno del Consejo de la Judicatura del Distrito Federa, en el cual se establezca el procedimiento a seguir en la formalización de los contratos de arrendamiento, tratando de solventar cada una de las irregularidades y necesidades que se han presentado en materia de arrendamiento inmobiliario.

CAPÍTULO 1

EL SERVIDOR PÚBLICO

1.1 ANTECEDENTES

La importancia de nuestro derecho y de nuestros antecesores, por más que parezcan ya desligados de nuestro presente, radica igualmente en que la formación del alma nacional de todo pueblo está en función del conocimiento de su historia.

Por tal motivo analizaremos el tema que nos ocupa a través de tres etapas de nuestra historia:

A. *Época Precolonial*.- que se refiere a las culturas que existieron en nuestro territorio, hasta antes de la llegada de los españoles;

B. *Época Colonial*.- relativa a los hechos que acontecieron cuando el país estaba bajo el dominio de la Corona Española; y

C. *Época Independiente*.- que como su nombre lo dice inicia con la Independencia de México.

Indagando particularmente sobre la figura de los servidores públicos, los requisitos que en cada etapa se exigían para contar con tal calidad, las funciones que realizaban, etc.

1.1.1 ÉPOCA PRECOLONIAL

En el territorio que México ocupa actualmente tuvieron lugar grandes civilizaciones neolíticas. "algunas de ellas formaban cacicazgos, otras, verdaderos reinos más o menos extensos y otras, en estado nómada y salvaje recorrían determinadas regiones sin ofrecer una organización definitiva".¹

MENDOZA MUÑOZ, Lucio. El Derecho Precolonial, 6ª ed., Ed. Porrúa, México 1992, p. 27

Entre estas culturas encontramos a la olmeca, cuyo florecimiento ocurre en los últimos siglos anteriores a la era cristiana; la maya, heredera de los olmecas, de los siglos III al IX de nuestra era; la tolteca, en el siglo X y finalmente la azteca, que surge en el siglo XIV y se encuentra en pleno auge, con algunos signos de decadencia ya cuando se inicia la Conquista.

Por lo anterior es necesario hablar de una figura jurídica a la que ellos catalogaron como trascendental para el funcionamiento de sus sociedades, es decir el servicio público, sin embargo en el presente trabajo nos referiremos únicamente a la cultura Maya y Azteca, por ser pilares importantes de la vida prehispánica en México.

Los Mayas ciertamente una civilización culturalmente importante en la etapa prehispánica, se establecieron en el sureste del territorio que ocupa México y en parte de lo que es Centroamérica, siempre se distinguieron por su facilidad para adquirir el conocimiento, a diferencia de los aztecas, una de sus principales preocupaciones fue el desarrollo del aspecto cultural, su historia se divide según el criterio de los autores de diversas formas, siendo una de ellas, su clasificación en dos etapas, el antiguo y el nuevo imperio.

Se instalan en la Península de Yucatán, provenientes de Chiapas y Centroamérica, conformaron un conjunto de ciudades relacionadas entre si por compartir aspectos como el lenguaje y la cultura, pero con independencia propia en el aspecto gubernamental, cada una de estas fue gobernada por un "hala Inc.".

Dieron al servicio público notoria relevancia en el sentido de que distribuyeron las funciones que a su consideración eran importantes a servidores que las efectuaran de manera particular, consideramos que un detalle sobresaliente es el hecho de que sus funcionarios en ocasiones actuaban de manera colegiada compartiendo sus atribuciones y responsabilidades con otros, para la mejor toma de decisiones en bienestar de los individuos que se hallaban en las ciudades.

Los principales servidores públicos en razón de las actividades que realizaron se encuadraban en tres grupos principalmente, los que fungían gubernamentalmente, militarmente y religiosamente, los mismos se enunciarán en las siguientes líneas a fin de que se conozca el tipo de facultades que desarrollaron y las características que poseía cada uno de ellos.

El más importante se llamó “halach Unic u hombre verdadero, sus facultades eran muy amplias ya que dictaba normas válidas en todo el territorio que gobernaba; castigaba a los almeheñoob, identificados en las fuentes como nobles, a los funcionarios públicos y sancionaba las infracciones graves de cualquier miembro de la comunidad. Asimismo era el encargado de dirimir los conflictos que se planteaban entre diversas comunidades y personas de distinta aldea”.² Otra atribución con que contaban era el nombramiento de los Administradores y Jueces y el gobierno de cada una de las ciudades de manera suprema, pero siempre con la ayuda de los Consejos de Nobles y Sacerdotes.

El “Bataboob” o cacique, era un funcionario que ejercía los Poderes Ejecutivo y Judicial, se encargaba de ser Juez en las materias Civil y Penal, controlaba a los soldados, administraba los negocios de la ciudad, presidía el Consejo Local, vigilaba el pago puntual de los tributos; las cualidades con que debían contar le eran examinadas a través de una prueba relativa al dominio de conocimiento mágico y del lenguaje.

Cada pueblo tuvo su Consejo Local de Gobierno, Órgano Colegiado encargado de emitir opiniones que debían ser tomadas en cuenta por el cacique, previo a la toma de decisiones, lo integraban los Jefes de los Barrios y Aldeas.

Militarmente contaron con el “Nacom”, destinado a controlar este aspecto en la practica, diseñaba las estrategias de combate y guiaba a los soldados en las batallas, su designación era por elección y durante los tres años que duraba su encargo tenía la obligación de mantenerse casto, honorable y como un buen ejemplo para los demás

² GONZÁLEZ, María del Refugio. Panorama del Derecho Mexicano, Ed. Mc Graw Hill, México 1998, p. 7.

ciudadanos, por la importancia de su investidura, comúnmente gozaba de honores que lo destacaban de los demás.

Existieron varios tipos de sacerdotes, el supremo fue denominado "Ah Kin May", actuaba en sacrificios, pero únicamente en cultos importantes, era encargado de cálculos astronómicos y del establecimiento de las fechas en que se efectuarían los acontecimientos trascendentales; otro sacerdote el "Chilan", atendía los actos de menor grado y como intérprete con el pueblo de los designios divinos; los "Chagues", a la hora de producirse un sacrificio controlaban las extremidades de las víctimas, entre tanto en el mismo acontecimiento, los "Nacones" habrían el pecho de las personas extrayéndoles el corazón para ofrecerlo a los dioses.

El número de servidores públicos dentro de los mayas no se limitaba a los que se mencionaron, sino que existían más, "había también funcionarios menores que atendían funciones específicas, como cuidar el orden, servir de intermediarios entre el pueblo y los caciques, y aun cuidar de las danzas y de los cantos del pueblo".³

En el mismo orden de ideas, a continuación se mencionará el lugar que ocupaba la figura del servidor público en la cultura azteca.

Los Aztecas provenían de Aztlán, llegaron al Valle de México, que estaba conformado por una serie de agrupaciones que constantemente se encontraban en conflictos de índole militar, dominados por los chichimecas; los mexicas guiaron su destino al lago de Texcoco, sitio en el que encontraron un islote en medio de una laguna, logrando en este construir habitaciones, carentes de terrenos en donde practicar la agricultura; fundándose así la magnífica Ciudad de Tenochtitlán, el sitio previamente destinado para ellos por sus dioses.

Su principal dios, Huitzilopochtli, quien probablemente fue un antiguo caudillo de los aztecas en tiempos anteriores divinizado más tarde.

³ ALVEAR ACEVEDO, Carlos, *Historia de México*, 56ª ed., Ed. Jus, México 1996, p. 67.

La Civilización Azteca dejó huella de su presencia al grado de ser actualmente considerada como una de las más importantes en el ámbito mundial, por la diversidad de aportaciones que originaron, también conocidos como mexicas, son la última de las siete tribus de los Nahuatlacas, que hizo su aparición cuando la mayoría del territorio se encontraba ocupado, vistos por algunos autores en un principio como un pueblo débil que con el paso del tiempo y de alianzas fueron acrecentando su poderío, pues de ser invasores llegaron a ser los señores de la mayoría del territorio que ahora es México; por otros doctrinarios son tomados en cuenta como un pueblo merodeador e invasor, que alcanzó relevancia por las inhumanas luchas e instintos de ferocidad, mediante los cuales lograron amedrentar a los demás pueblos.

Cuando los aztecas llegaron al Valle de México, su organización social era, en teoría, completamente democrática. Un individuo era miembro de una familia, que a su vez pertenecía a un grupo de familias o clan. Veinte de estos clanes constituían una tribu, cada una de las cuales reglamentaba sus propios asuntos.

“Cuando se trataba de aspectos importantes para la tribu, los clanes se unían en un consejo compuesto por todos los caciques. El consejo nombraba un jefe para dirigir los asuntos civiles y religiosos y, con frecuencia, un segundo jefe para la guerra. Existían aproximadamente 80 clanes o calputin, cada uno con autonomía, con su sistema patriarcal”.⁴

Un hombre alcanzaba un rango en la medida de sus servicios a la sociedad. Si su capacidad como agricultor, cazador, guerrero o artesano era notable, podía ser elegido representante del clan ante el consejo tribal o incluso como jefe.

Basaron su fuerza en el uso de las armas y la conquista de pueblos. Estos por su parte, estaban obligados a rendir tributos a sus conquistadores, relativos a la entrega de diversos productos y animales. “Este imperio no tuvo un Derecho Uniforme, la política era la de no quitar a los pueblos subordinados su propia forma de gobierno o su

⁴ Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal. El Largo Camino de la Justicia. Textos Profesionales. México 2003. p. 20

Derecho; lo importante era que el tributo llegara en la forma convenida (actitud semejante a la romana al comienzo del Imperio, en relación con sus provincias)".⁵

La situación bélica en muchos de sus caracteres se vio influenciada por su dios Huitzilopochtli, representante y deidad de las guerras, estas nunca se realizaban de manera sorpresiva, siempre existió una declaración manifiesta previa consulta y consejo que proporcionaban los dos extremos necesarios para surgir triunfadores en una batalla, representados por la sabiduría y ecuanimidad de los ancianos y la fuerza y estrategia de los guerreros, mismos que planificaban su procedencia, una vez que el comunicado a los rivales estaba hecho de su conocimiento, se presentaban para ellos únicamente dos opciones, el luchar en contra de los mexicas, o bien allanarse a sus pretensiones, obligándose a pagar los tributos y ha realizar ciertos actos de los que posteriormente ellos fueron víctimas por parte de los españoles, como aceptar su religión, ser serviles a sus vencedores, la utilización de personas sometidas para enfrentar batallas en representación de ellos, obligación de entregarles vestidos, metales preciosos y demás caprichos en ocasiones resibles, los vencedores tomaban personas que formaban parte del grupo de los vencidos para ofrecerlas como sacrificio a sus dioses, al abrirles el pecho con navajas para sacarles el corazón, como ofrenda a estos.

El Tlacotecuhtli, conocido como señor de los guerreros era el encargado de dirigir a los ejércitos de Tenochtitlán y a los de las ciudades aliadas; como en los otros casos de funcionarios, eran extraídos de las familias importantes y su designación se llevaba a cabo mediante la elección y no por la herencia de sus antecesores. Las ordenes militares de mayor respeto eran la de los Caballeros Águila y los Tigres, que a través de sus hazañas recibían distintas condecoraciones acordes a los éxitos y al valor que demostraran en las batallas, fueron sujetos de adiestramiento militar, utilizando técnicas como los estandartes, la música de tambores y caracoles.

⁵ FLORIS MARGADANT, Guillermo, Introducción a la Historia del Derecho Mexicano, 18ª ed., Ed. Esfinge, Naucalpan Estado de México 2001, p. 21.

El régimen político se integraba de instituciones religiosas, militares y administrativas, que evolucionaban constantemente sobresaliendo una, la fiel observancia de sus leyes mediante una impecable, eficiente y honesta actuación de todo el engranaje administrativo.

Resulta indispensable agregar que al servicio público se le dio un alto valor, como parte importante de su Imperio. Se le dividió en Órganos que realizaban las funciones públicas, de carácter Administrativo, Legislativo, Judicial y Religioso. Por cuanto hace a los servidores públicos, las funciones de mayor preponderancia les eran otorgadas a las clases privilegiadas, señalando rigurosos requisitos que debían cumplir quienes ocuparan la titularidad de estos puestos, vigilaban que estuvieran preparados para el ejercicio de las facultades y atribuciones que estos ameritaban.

Para la selección de cualquier servidor público, desde el Tlatoani hasta el último de ellos, los aztecas tomaban muy en cuenta y era requisito "sine qua non", el tener las siguientes características personales:

- Espiritu de servicio;
- Honestidad;
- Capacidad física e intelectual para el puesto a desempeñar;
- No tener vicios; y
- Un interés por el mejoramiento de la comunidad.

El contar con las condiciones que les eran exigidas, redituaba para ellos privilegios, tales como la dotación de tierras, los proveían de los medios necesarios para subsistir, siguiendo la teoría de que las personas que realicen funciones públicas deben tener una estabilidad en el aspecto económico, para que a partir de esta mantengan armonía en su familia y como consecuencia concentración y excelente desempeño de sus funciones como servidores públicos, que los alejaran de cometer irregularidades, tentados por el peso de lo material

Tales cualidades evidencian una sociedad mexicana de excelencia, cualidades que una vez valoradas, les permitían tener el personal apto para servidor dentro de la

administración pública y como se ha señalado anteriormente era importante que se les capacitara en el Calmécac o en las escuelas dedicadas a las artes.

El Calmécac era una institución azteca, considerada como una escuela superior dedicada a la formación de los nobles en la cultura general, y algunas disciplinas especializadas, como la milicia, la administración pública y el derecho, siempre bajo la docencia y supervisión del clero.

Los aztecas buscaban tener una sociedad en armonía, de ahí que respecto a la selección del personal que integraría el poder judicial, de los jueces, señala Fray Bernardino de Sahagún lo siguiente: “También los señores tenían cuidado de la pacificación del pueblo y de sentenciar los litigios y pleitos que había en la gente popular, y para esto elegían jueces, personas nobles y ricas y ejercitadas en las cosas de guerra y experimentadas en los trabajos de las conquistas, personas de buenas costumbres, que fueron criadas en los monasterios del Calmécac. Prudentes y sabias, y también criadas en el palacio”.⁶

En la designación de sus funcionarios públicos, los aztecas tenían un especial cuidado, como se desprende del texto siguiente: “El senado tiene estas propiedades, ser juez y averiguar bien los pelitos, ser respetado, grave, sereno, espantable y tener presencia digna, de mucha gravedad y reverencia, no es aceptador de personas y hace justicia sin pasión. Los aztecas siempre cuidaron que sus representantes fuesen hombres preparados”.⁷

“Para desempeñar las funciones de Juez, lo mismo en los tribunales unitarios que en los colegiados, era requisito indispensable ser noble, de grandes cualidades morales, respetable y haber sido educado en el Calmécac. En esta institución educativa, manejada por el clero destinada exclusivamente a la nobleza, se impartían diversas

⁶ DE SAHAGÚN, Fray Bernardino, *Historia General de las Cosas de la Nueva España*. Libro Octavo. Capítulo XVII, 6ª ed., Ed. Porrúa, México 1985, p. 470.

⁷ HERRERA PÉREZ, Agustín, *Las Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos*. Ed. Carsa. México 1991, p. 21.

enseñanzas generales. Los sacerdotes pasaban los días en enseñarles a buen gobernar, a bien hablar y a oír justicia”.⁸

Dentro de los requisitos para ser Juez estaban el ser noble, rico de buenas costumbres, prudente, sabio y, como ya indicamos, educado en el Calmecác. Quienes desempeñaban la judicatura eran los reverenciados dignos de ser servidos y sustentados; los enriquecidos y valientes a los que con mucha pobreza se llenaron de honra y valor que aprendieron cuando fueron niños en el Calmécac, se formaron en el lugar de las personas de respetables; hombres maduros, sabios, bien entendidos, prudentes, que oían bien las cosas; que hablaban bien, que prestaban atención a las cosas; que no hacían amistades inconsiderablemente; los que no se emborrachaban, los que guardaban dignidad con mucha honra; los que no hacían algo por amistad o parentesco, los que no juzgaban por paga.

Los aspirantes aztecas a la judicatura y a la abogacía recibían primero una formación de carácter general, y después eran instruidos en los conocimientos específicos del derecho. Las lecciones recibidas en el Calmecác eran completadas por la asistencia a los tribunales, donde los alumnos aprendían en forma viva y directa el proceso de la administración de la justicia.

Había funcionarios que mantenían el orden en los mercados y tribunales donde se daban los conflictos del clan. Todo clan tenía sus funcionarios electos: el calpullec desempeñaba las funciones de secretario tesorero, y mantenía el orden económico exigiendo a los demás toda la ayuda que requería su tarea; el teochcautin desempeñaba funciones de alguacil, cuidando el orden social y comandando las fuerzas del clan en tiempos de guerra. Para unir a los clanes con la tribu, existían los *tatoani*, consejo supremo compuesto por un miembro de cada clan, cargo para el que se designaba a los hombres más sabios y distinguidos, que ejercían funciones judiciales y de quienes dependía el bienestar de toda la sociedad.

⁸ AGUIRRE AGUIRRE, Saturnino, Comentarios Históricos sobre el Sistema Judicial Mexicano, Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, México 1990, p. 6

Las funciones judiciales estaban a cargo de los Tetecuhtin, quienes se distinguían por ser honestos, respetables y con sabiduría para tomar las decisiones correctas, además de estar ajenos a la embriaguez y a las conductas delictivas, “ni fuesen aceptadores de personas, ni apasionados; encargábaseles mucho el señor que hiciesen justicia en todo lo que a sus manos viniese”.⁹

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

“Los Calpíxque tenían a su cargo abrir los caminos, limpiar las calles y acequias y cobrar el tributo. Eran nombrados por el Señor Supremo y formaban un cuerpo bajo el mando del Hueycalpíxqui”.¹⁰

Otro aspecto importante es el conocimiento de los tributos, también llamados productos de la guerra, que acrecentaban la majestuosa riqueza que formaba parte de la Hacienda Pública y provocaban cobros realizados por los Calpíxqui, creando con ello la distinción del poder del noble y el emperador, al caracterizarse el primero solamente como representante del segundo, de quien efectivamente si se encontraba bajo su imperio, imponiéndole una cantidad de efectos que periódicamente entregaban, de acuerdo al compromiso que previamente habían contraído.

Existían auxiliares de la administración de justicia encargados de vigilar a la población, los que informaban sobre cualquier situación fuera de lo normal a los jueces inferiores, aunque carecían de facultades para conocer de los asuntos; también existían policías que se encargaban de emplazar a los testigos y de aprehender a los delincuentes.

Los funcionarios encomendados de los aspectos religiosos eran los sacerdotes, quienes de forma estricta cuidaban que los cultos se efectuaran apegados a las

⁹ DE SAHAGÚN, Fray Bernardino, Op. Cit., p. 471.

¹⁰ LANZ CÁRDENAS, José Trinidad, La Contraloría y el Control Interno en México, 2ª ed., Ed. Fondo de Cultura Económica, México 1993, p. 27.

disposiciones estipuladas, a los sacerdotes mayores se le conoció como Quetzalcóatl-Tótec Tlamazqui y el Quetzalcóatl Tlamazqui, de igual manera el sacerdote Mexicatl Teohuantzin ejerció facultades directas de jefe sobre los demás que habitaban en los locales anexos a los templos.

Debemos aclarar que respecto a los servidores públicos, los aztecas aportaron una figura diferente a las que comúnmente conocemos, pues instituyeron un organismo llamado "Tlatocan", conformado por representantes de barrios, con funciones tanto administrativas, policiacas y otras relacionadas con el sacerdocio, es decir contemplaban funciones diferentes, al titular de tal institución se le conoció como "Cihuacóatl", este tenía a sus ordenes a todo un conjunto considerable de servidores públicos, para toda clase de labores, que formaban una verdadera burocracia.

1.1.2 ÉPOCA COLONIAL

Esta etapa de nuestra historia comprende desde la llegada de los españoles a continente americano en el año de 1492 a la guerra de Independencia en el año 1810.

Conformaron una nueva sociedad, hicieron surgir la necesidad de reglamentar los sucesos y las actividades que las leyes disponibles entonces –heredadas de un imperialismo indígena derrotado y de una monarquía hispana triunfante-, no podían ordenar, manejar y mucho menos controlar, en virtud de las características propias de un lugar y un momento histórico determinado: los de un país naciente.

La administración de los territorios conquistados por la corona española trajo como consecuencia la expedición de una copiosa cantidad de disposiciones legales, aplicadas según las circunstancias específicas que presentaban cada una de las formaciones sociales dominadas. Su compilación más depurada es conocida como «Leyes de los reinos de Indias» (1680).

El derecho del que disponían los peninsulares para su aplicación en los territorios conquistados era el español y el indígena. Por razones obvias, éste no podía ayudar a

ordenar y reglamentar a la sociedad naciente; para empezar quedaba solamente el derecho castellano, que era con el que los ibéricos estaban familiarizados y el que se adaptaba mejor a los cambios, sin contar con que era el derecho de los vencedores, que así como impusieron su lenguaje, religión y costumbre, también impusieron sus normas jurídicas.

La explotación de los recursos de sus nuevos dominios requería de un abastecimiento regular de trabajadores forzados, reclutados generalmente entre la población indígena por los empleados menores. Para ello, la corona contaba con un enorme aparato burocrático que intervenía hasta en los aspectos más ínfimos de ese renglón fundamental de la vida económica, con una amplitud de atribuciones y un grado de corrupción tales, que ninguna iniciativa económica podría tener efecto sin contar con su beneplácito y apoyo. Los cronistas de la época nos relatan que los cargos públicos eran comprados a la corona: "la venta de oficios". Pero como las prebendas obtenidas por los funcionarios no eran suficientes para compensar el pago que habían hecho por el cargo, se sucedían sin número toda clase de corruptelas y abusos para compensar; el colmo fue cuando el derecho al cargo se vendía a la muerte de su poseedor, lo que conocemos como "futuras".

En la recopilación de «Leyes de los reinos de Indias», de manera sistemática se ordenaron las disposiciones emitidas, tratando con ello imitar el gran poder que gozaban los funcionarios de la Nueva España, al amparo de la lejanía de la metrópoli. Dicha legislación contemplaba las reglas para el desempeño de los empleados públicos, estableciendo la competencia de sus cargos, así como sus sueldos y otros beneficios

Las personas en esta etapa para poder ser considerados servidores públicos, necesitaban distinguirse por su buen desarrollo profesional, antecedentes personales y laborales sobresalientes ya que el Rey necesitaba el excelente funcionamiento de la Colonia para que esta le redituara a España ganancias y productos que acrecentaran más sus arcas. Desde la legislación de Indias arranca el origen de las disposiciones sobre la función pública

Para la selección de cualquier servidor público, desde el virrey hasta el último de ellos, se tomó en cuenta y era requisito indispensable, el tener la siguiente característica personal:

- Ser español de nacimiento, para los puestos más importantes (virrey, alcalde, delegado, etc.).

El criollo sólo tenía acceso a los puestos de menor importancia dentro del gobierno.

El aprendizaje o capacitación de los servidores públicos de la Colonia se daba dentro de la administración pública en forma empírica, por no estar sistematizada la capacitación como tal.

Entre los principales funcionarios y órganos que existieron en esta etapa de nuestra historia podemos mencionar:

A) VIRREY.- Su título significa "el que está en lugar del Rey", este funcionario fue designado directamente por el Rey, pues necesitaba una persona de su extrema confianza para que gobernara en su nombre y de manera directa en el territorio que ocupaba la Nueva España, era el representante del rey, por lo que se le debían los mismos honores; tenía facultades para tratar asuntos del gobierno, hacienda, guerra y justicia y en este caso, entre otras atribuciones, conocía en primera instancia de los juicios en contra de los indios, de los delitos de los oidores en ciertos casos y podía perdonar a quien cometía un delito común.

El cargo de Virreinato fue creado al momento de firmarse, entre los Reyes Católicos y Cristóbal Colón, las Capitulaciones de Santa Fe, en ellas se nombró a Colón Virrey de las tierras que descubriera, cargo que nunca ejerció.

El Virreinato se estableció en 1535, siendo el primer Virrey Don Antonio de Mendoza.

Dentro de las actividades con las que contaba el Virrey se encontraban la de representar al Monarca en funciones de Estado, presidir la Real Audiencia, ser Superintendente de la Real Hacienda, crear disposiciones para ejecutar mejor los mandatos del soberano, vigilar que los demás servidores públicos, principalmente los Oficiales Reales, cumplieran con las disposiciones a que estaban obligados, para en su caso, castigar las conductas anómalas.

El Virrey nombraba de manera provisional a los Oficiales Reales, efectuaba una política fiscal encaminada a acrecentar las arcas de la Corona; encontrándose también entre sus facultades la de introducir modificaciones en el número, situación y composición de las Cajas; el nombrar Oficiales Reales provisionales y despachar los títulos administradores de rentas y personal subalterno, fijándoles una retribución económica; librar sobre el Tesoro las cantidades que juzgara necesario invertir para el Gobierno del Virreinato; pedir donativos extraordinarios para la Corona y cuidar de los envíos de metales preciosos a la Península, por lo tanto era el responsable del éxito de la política gubernamental a beneficio de España.

En el ámbito militar era el Capitán General, por lo que era responsable de organizar el ejército, guarniciones e instalaciones militares, y vigilar el armamento; en general, le correspondía defender el territorio en caso de rebeliones o de ataques de la piratería inglesa que en forma constante atacaban a los puertos. También conducía los asuntos eclesiásticos en su carácter de Vicepatrono de la Iglesia.

Sus funciones en el aspecto fiscal pueden agruparse de la siguiente manera: funciones legislativas (dar ordenanzas e instrucciones para el mejor funcionamiento y desarrollo de la Hacienda); funciones fiscalizadoras (tomar cuentas, visitar y castigar a los Oficiales Reales por los excesos cometidos en el uso y ejercicio de sus oficios, vigilar que dichos funcionarios cumplieran con las obligaciones inherentes a su cargo y otorgasen las fianzas correspondientes; cuidar que no se retrasase el pago de deudas al fisco) y funciones administrativas (intervención en los Acuerdos de Hacienda, arrendamiento de determinadas rentas y monopolios como las alcabas, las salinas y el estanco de naipes, casas de tributos y formación del arancel para las evaluaciones

B) GOBERNADORES. Dado que sus atribuciones variaron en las diversas épocas de la colonia, puede decirse que les correspondieron las mismas funciones de “superior gobierno de la Hacienda” que poseyó el Virrey en aquellos casos en que el Gobernador era la máxima autoridad de gobierno del territorio.

“Estaban facultados para expedir disposiciones referentes a la Hacienda; para fiscalizar la actuación de los Oficiales Reales (toma de cuentas y cobro de los alcances que resultaran); para intervenir en las operaciones administrativas de aquéllos (juntas, principalmente); para nombrar a los Oficiales Reales provisionales de la Gobernación a los calpixque y mayordomos de los pueblos indios; para vigilar los envíos de metales preciosos a la Península y para recibir las apelaciones de las sentencias pronunciadas por los Oficiales Reales en materia de Hacienda , cuando no existía una Audiencia en la Gobernación”.¹¹

C) VISITADORES.- Esta figura dependía directamente del Rey, los visitadores eran enviados para supervisar la conducta del Virrey y de los funcionarios de la Nueva España cuando había la sospecha de que existieran irregularidades relevantes, fueron investidos con la calidad de poder imponer las sanciones a las que se hicieran acreedores, por el mal desempeño de las actividades públicas; se encargaron de los asuntos más trascendentales, como el mal uso de los recursos públicos y la estabilidad de la Corona, cabe señalar que se presentaron algunos casos en que los Visitadores tuvieron que intervenir cuando el orden y control de la Colonia se encontraban en peligro.

D) LOS OFICIALES REALES.- Estos tenían como atribución la administración directa de las rentas y tributos, fueron relevantes para la supervisión e intervención respecto de los intereses de la Corona, anteponiéndolos a los de los particulares, que solamente pretendían un beneficio económico, Lanz Cárdenas citando a Ismael Sánchez Bella señala que “Bajo este nombre genérico se comprenden al Contador,

¹¹ SÁNCHEZ BELLA Ismael. La Organización Financiera de las Indias, Ed. Porrúa, México 1990, p. 121.

Tesorero, Factor, Proveedor, Pagador y Veedor¹², su nombramiento era determinado por el Rey, las características que tenían que reunir eran ser de clase acomodada, con una moral reconocida y con las cualidades profesionales completas para ejercer el encargo, realizaban pues funciones fiscalizadoras, ocupándose de cuidar el Erario de la Corona Española.

Fueron los pilares sobre los que descansó toda la organización burocrática de la Hacienda Real en las Indias. Incluso en la etapa inicial de la colonización, cuando más se acentuó el predominio de los intereses privados en las expediciones de descubrimiento, conquista y nuevas poblaciones, fue precisamente a través de estos Oficiales de la Real Hacienda como hizo notoria su presencia el Estado español en defensa de los derechos fiscales de la Corona, lo que explica la firmeza de sus atribuciones y la amplitud de sus responsabilidades.

Lo que toca a la cobranza, guarda, administración y distribución de ella por menor, estaba a cargo de unos ministros que en las Indias desde sus primeros descubrimientos se fueron poniendo e introduciendo con nombre y título de Oficiales Reales.

Los funcionarios típicos de la Hacienda en Indias fueron los Oficiales Reales y estos como ya se menciona anteriormente se dividieron en:

➤ Contador.- Ejercía una función de control sobre lo que entraba y salía en la caja; certificaba y cuidaba de los papeles y ordenaba las libranzas de los sueldos y de las demás cosas que se mandaban pagar.

➤ Tesorero.- Se encargaba de recibir los ingresos de la Real Hacienda, así como de realizar los pagos que en ella se librasen.

➤ Factor.- Era un gerente real de negocios, y como tal mantenía un continuo intercambio con los otros factores y con la Casa de Contratación de Sevilla; tenía bajo su cuidado los almacenes en que se depositaban las mercancías pertenecientes al monarca, ya procedieran del pago de tributos, ya del intercambio comercial, o bien se

¹² LANZ CÁRDENAS, José Trinidad, Op. Cit. p. 38.

tratara de mercancías decomisadas; vigilaba igualmente todo lo relativo a las ventas de estos géneros y las armas y municiones en los almacenes.

➤ **Veedor.**- Se le asignaba la misma función que al factor, consistente en asistir a las fundiciones y rescates y a todas las cobranzas, compras, ventas o pagos que hubiesen de hacer de la Hacienda Real, con la aprobación del Gobernador y de los demás Oficiales Reales.

E) LOS CORREGIDORES.- Hacen acto de presencia en la Nueva España en 1531, nombrados directamente por el rey y después por el virrey o el gobernador. Tienen funciones judiciales, políticas y militares.

Como el corregidor es un representante del Rey, lleva la vara alta de la justicia y sus ordenanzas especiales le permiten tener injerencia en asuntos de gobierno, de guerra, de hacienda y de justicia. El corregidor es la justicia mayor en su distrito; atiende las causas civiles y penales en primera instancia, también conocen de los pleitos entre indios y entre éstos y españoles.

“Los corregidores tenían dentro de sus distritos, cierta intervención en el cobro de los tributos, que hubo de ser controlada a través del otorgamiento de ciertas garantías, como fianzas o retención de sus sueldos, en atención a los numerosos abusos que cometían”.¹³

F) EL REGENTE.- La Real Cédula del 6 de abril de 1776 dictada por Carlos IV, crea el puesto de Regente, que jerárquicamente estaba entre el Presidente y los Oidores de la Real Audiencia, y era el encargado de impartir justicia.

Entre las múltiples facultades del Regente estaban las de ser Presidente de la Audiencia cuando faltaba el virrey, y reemplazarlo en sus ausencias; tomar las medidas pertinentes respecto de los asuntos económicos y judiciales de acuerdo con el virrey o solo, si éste no se encontraba. Asimismo, integrar según su criterio, las salas civil y del

¹³ FLORIS MARGADANT, Op. Cit., p. 55

crimen, cambiar de sala a los oidores con causa justificada, asignar oidores a la sala del crimen sin avisar al virrey o formar sala extraordinaria civil o penal, avisándole.

Igualmente el Regente, en calidad de Presidente de la comisión integrada por el virrey, un oidor y un alcalde del crimen, resolvía en los asuntos civiles y penales; protegía los derechos de los súbditos ante el virrey y realizaba otras funciones meramente administrativas, como distribuir por turnos los asuntos civiles y penales a los relatores y escribanos, autorizar las faltas de asistencia de todo el personal de la Audiencia.

G) FUNCIONARIOS MENORES.- Existían también los funcionarios menores como los corregidores o gobernadores de ciudades o de entidades poco pobladas. Eran los responsables del mantenimiento, del gobierno y la administración de sus localidades.

Los alcaldes mayores y los alguaciles se encargaban del mantenimiento del orden público y realizaban mandatos del orden judicial.

H) REAL AUDIENCIA.- Fue creada en 1528, por Cédula Real de Carlos V, ya que las acusaciones en contra de Hernán Cortés obligaron al monarca a instalarlas. Entre las responsabilidades de la Real Audiencia, se pueden mencionar las siguientes:

“Autorizar el cobro de nuevos diezmos y los gastos públicos. Vigilar a los notarios públicos y determinar los aranceles que debían cobrar. Inspeccionar a los corregidores en el ejercicio de sus acciones de gobierno. Nombrar a los Jueces pesquisidores. Conocer sobre los juicios de residencia. En otro orden podía conducir asuntos de orden eclesiástico. Y también estaba al cuidado de los asuntos relacionados con la educación”.¹⁴

En las Ordenanzas de la Real Audiencia, se establece que este organismo tiene funciones de gobierno y de justicia, pues también es un Tribunal; señalaban que todos

¹⁴ BARROY SÁNCHEZ, Héctor C. Historia de México, 2ª ed., Ed. McGraw-Hill, México 2001, p. 67.

los súbditos a la Corona tenían acceso a la justicia en los pleitos civiles y criminales en primera instancia, dentro de un radio de cinco leguas contadas a partir de la casa de la corte. Asimismo contenían el procedimiento judicial hasta la suplicación y la apelación, los cargos judiciales y administrativos, sus funciones, derechos y obligaciones, y a cuáles leyes acudir en los casos no previstos.

La Real Audiencia ejerce funciones administrativas para el buen gobierno de la comunidad; políticas; de consulta para los Virreyes, cuando se usa el sello real para dictar provisiones reales y darles autenticidad y el mismo valor que si hubieran sido dictadas directamente por el rey en el Consejo de Indias ; y judiciales porque en lo fundamental, la Audiencia es un Tribunal de segunda instancia que conoce de las apelaciones de las sentencias dictadas por alcaldes ordinarios, gobernadores, corregidores, etc.

Diversas Leyes de Indias se expidieron para proteger a la población indígena de malos tratos, pero los españoles hacían caso omiso de ellas y la Real Audiencia tenía como misión tratar de evitar esos abusos.

Realizaba también funciones de consulta y de consejo ante gobernadores, el Virrey, y otras autoridades menores.

Sus miembros debían realizar visitas periódicas a las tierras sujetas a encomienda.

La Real Audiencia podía suplir al Virrey en casos de ausencia temporal o por su muerte.

I. REAL HACIENDA.- En la Real Hacienda se ejercía el control de los ingresos obtenidos por medio de las diversas formas de recaudación fiscal, entre ellos el quinto real, monto que era enviado para los gastos de la Corona. Recaudaba y administraba los tributos que pagaban los indígenas, los impuestos por concepto de importación y exportación de mercancías, las alcabalas o impuestos que se

cobraban por la compra, venta y cambio de bienes, estanco sobre la sal, tabaco, vino y el pulque, el portazgo sobre pesas y medidas.

Se podría decir que la Real Hacienda era el equivalente de la actual Secretaría de Hacienda.

Todos estos cargos públicos eran monopolizados por los españoles; es decir, que ningún otro núcleo de población diferente podía aspirar a alguno de éstos.

Tanto los bajos funcionarios como los de alto nivel, componían una maquinaria complicada. En conjunto, una burocracia intrincada. Puesto que se producía duplicidad y faltaba precisión y claridad en las funciones y responsabilidades, hasta que esa maraña dio origen a una serie de reformas a mediados del siglo XVIII, cuando Carlos III dispuso cambiar todo el aparato burocrático.

Ya a fines del siglo XVIII, la Nueva España había logrado una cierta organización en su aparato administrador de justicia, que distaba mucho de ser el ideal, pero cuando menos estaba definido.

De igual manera que fue conformándose el Derecho Indiano, fueron naciendo también las autoridades y los Tribunales encargados de aplicarlo. Los Reyes españoles distinguían claramente cuatro ramas en la administración pública; gobierno, guerra, hacienda y justicia. La función de gobernar se encargaba de buscar la paz y el bien común de los súbditos de la Corona; la de guerra se ocupaba del ejército y la milicia, incluidas la administración y la justicia militares; la de hacienda, del cuidado y administración del dinero público; y la de justicia, de la solución de los conflictos habidos entre las partes.

1.1.3 MÉXICO INDEPENDIENTE

Para una sociedad que se encuentra de lleno en una guerra y lucha por su independencia es complicado elaborar y aplicar un sistema de administración de

personal como hoy se conoce, pero se debe indicar que en esta época de agitación bélica no había sistemas de elección de los servidores públicos; no había clasificación de puestos aunque se inician los intentos de establecimiento; ni tampoco se contaba con sistema de capacitación, los ascensos y/o promociones se daban por cambio de la gente en el poder; comúnmente por los golpes de Estado.

A pesar de que Don José Ma. Morelos y Pavón en Los Sentimientos de la Nación consignara los cimientos de la seguridad social y jurídica de los trabajadores, justo es decir que dada la inestabilidad política reinante, los empleados públicos (sobre todo la base trabajadora) en ocasiones se quedaban sin cobrar un centavo hasta por meses; y estaban expuestos a ser despedidos en cada cambio de gobierno o golpe de estado, pues carecían de protección jurídica.

Era indispensable la existencia de disposiciones que contemplaran la regulación de la responsabilidad de los servidores públicos al nivel jurídico más alto, en el ámbito Constitucional la primera que apareció fue la Constitución de 1814.

❖ **CONSTITUCIÓN DE 1814**

En 1813 el Generalísimo José María Morelos y Pavón, convoca al Primer Congreso de Anáhuac con el fin de redactar una Constitución para la nación emergente, para la nación mexicana, y publica los Sentimientos de la Nación, documento que proclama la soberanía nacional, la representación popular mediante el voto y una impartición de justicia equitativa, ideas que servirían de base para la Constitución de Apatzingán, promulgada el 22 de octubre de 1814, bajo el nombre de "Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana", en el que se declara la independencia total de la Nueva España.

El decreto constaba de dos partes y se dividió en seis capítulos. En la primera parte se abordaban los temas de religión, soberanía popular, los derechos de los ciudadanos, las leyes, la igualdad social, la seguridad personal y el derecho a la

propiedad. En la segunda se establecieron las divisiones territoriales de la América mexicana.

En el segundo capítulo se hizo referencia a las autoridades, a la división de poderes como el Supremo Congreso Mexicano, el Supremo Gobierno y el Supremo Tribunal de Justicia. También se establecieron las formas en que deberían realizarse las elecciones y las obligaciones de los gobernantes.

Entre los artículos más relevantes del decreto Constitucional para la Libertad de América mexicana, destacan los siguientes:

El artículo 25 manifestaba que ningún ciudadano podría obtener más ventajas que las que haya merecido por servicios hechos al Estado, ya que éstos no eran títulos comunicables ni hereditarios, y así era contrario a la razón la idea de un hombre nacido legislador o magistrado.

El artículo 26 determinó que los empleados públicos debían funcionar temporalmente, y el pueblo tenía derecho para hacer que volvieran a la vida privada, proveyendo las vacantes por elección y nombramientos conforme a la Constitución.

En su artículo 27 valorizaba la Seguridad Social, misma que carecía de existencia si no se fijaban entre otras cuestiones la Responsabilidad de los funcionarios públicos.

En el artículo 59 otorgaba a los Diputados un fuero por la manifestación de sus opiniones, pero aclaraba que si se sujetaban al Juicio de Residencia por lo que respectaba a la Administración Pública, por los delitos de herejía, por los de apostasia, por los de Estado, así como por los de infidencia, concusión y dilapidación de los caudales públicos.

Cabe hacer notar que en el citado artículo, no se precisa cuáles pueden ser las causas por las que los Diputados se sujetarían al Juicio de Residencia

No obstante que por tratarse de legisladores necesitaban los Diputados libre expresión de sus ideas, este numeral sirvió de antecedente para lo que hoy conocemos como Juicio Político, a través del cual se quita el fuero a una persona, para poder sujetarla ante la competencia de los Tribunales.

Según lo dispuesto por los artículos 145 y 149 de esta Constitución, los titulares de los ministerios eran responsables de los decretos, órdenes y demás que autorizaran contra la Constitución o contra las leyes mandadas a observar y que en el futuro se promulgaran, estaban obligados dichos funcionarios a sujetarse al Juicio de Residencia que fuera promovido cuando hubiere lugar para ello.

El artículo 159 atribuía al Supremo Gobierno la facultad de suspender a los empleados nombrados por él o por el Congreso cuando hubiere "sospechas vehementes de infidencia" mediante una especie de juicio ante el Tribunal competente o ante el Congreso, según el caso.

De acuerdo con el artículo 196 de esta Constitución, eran facultades del Supremo Tribunal de Justicia "... conocer en las causas para cuya formación deba proceder, según lo sancionado, la declaración del Supremo Congreso; en las demás de los generales de división y secretarios del Supremo Gobierno; en las de los secretario fiscales del mismo Supremo Tribunal; en las de intendente general de Hacienda, de sus ministros, fiscal y asesor, en las de residencia de todo empleado público, a excepción de las que pertenecen al Tribunal de este nombre".

El artículo 231 señalaba la disolución del Tribunal..."luego que hay sentenciado las causas que motiven su instalación, las que sobreviniere mientras existan; ó en pasado el termino que fijaren las leyes según la naturaleza de los negocios".

En 1815 se dio una circular del Ministerio de Hacienda "Mandando a todos los que soliciten colocación en este ramo lo hagan por conducto de sus jefes respectivos a quienes se les previene de dirección a toda instancia sin dirección alguna".

En 1818 se reglamentó el abono de sueldos de los empleados que gozaban de licencias temporales para restablecer su salud.

En el mismo año se prohibió a los que manejaban los caudales de la nación disponer de ellos, así como una pena a los funcionarios públicos que no cumplieran con algún decreto u orden.

❖ CONSTITUCIÓN DE 1824

La Constitución delimitaba el poder del gobierno, establecía que el país sería una República Federal, Representativa y Popular; establecía igualmente la división de poderes federales y locales con su estructura y sus funciones; depositaba la soberanía nacional en la legislatura federal, y el poder judicial federal en la Suprema Corte de Justicia, en Tribunales de Circuito y en Juzgados de Distrito.

Esta Carta Magna de corte Federalista fue dictada siguiendo el patrón de los Estados Unidos de Norteamérica. En ella se otorgan al Jefe del Ejecutivo amplias facultades, tales como: nombrar y remover libremente a los Secretarios de Despacho, a los Jefes de las Oficinas Generales de Hacienda y de las Comisarias Generales; al personal Diplomático, a los Oficiales Militares de rango superior y a los empleados de las oficinas de la Federación, así como otorgar retiros, licencias y pensiones a los militares y sancionar administrativamente a los empleados infractores de las órdenes y decretos.

Por otra parte era necesaria una normatividad que delimitara perfectamente las funciones del ejecutivo y el judicial, y que tuviera su base en la filosofía republicana en la que estaba fundado el nuevo gobierno.

El Poder Ejecutivo debía ser electo por las legislaturas locales y no por el Congreso de la Unión; el Presidente y los Secretarios de Estado no podrían ser miembros del Congreso. los Secretarios de Estado dependían directamente del Presidente de la República, quién podía removerlos de sus cargos con entera libertad. la autoridad presidencial estaba por encima de la del Congreso; el Presidente de la República era el

jefe nato del ejército y entre sus facultades estaba el ejercicio de todo el poder, era el responsable de las finanzas nacionales, con derecho de veto frente a los demás poderes de la Nación.

El funcionamiento del naciente poder judicial distaba mucho de ser eficaz hacía falta personal preparado para todos los cargos de reciente creación y el que ya existía estaba concentrado principalmente en la ciudad de México y en la de Guadalajara.

En este código fundamental también se determinó lo siguiente: la Nación mexicana es para siempre libre e independiente del gobierno español y de cualquiera otra potencia; la religión católica será la única y quedará prohibida cualquier otra; el país se regirá con un gobierno republicano, representativo, popular y federal; los poderes serán tres Ejecutivo, Legislativo y Judicial.

En su artículo 110, al enumerar las atribuciones del Presidente de la República, afirmaba:

“Frac. III. Nombrar y remover libremente a los Secretarios de Despacho”;

“Frac. IV. Nombrar a los jefes de las oficinas generales de Hacienda, los de las Comisarias Generales, los enviados diplomáticos y cónsules, los coroneles y demás oficiales superiores del ejército permanente, milicia activa y armada, con aprobación del Senado y, en sus recesos, del Consejo de Gobierno”;

“Frac. VII. Nombrar a los demás empleados del ejército permanente, armada y milicia activa, y de las oficinas de la Federación, arreglándose a lo que dispongan las leyes”.

“Frac. XX. Suspender los empleos hasta por tres meses y privar hasta por la mitad de sus sueldos, por el mismo tiempo, a los empleados de la Federación infractores de las órdenes o decretos, y en los casos que crea debe tomarse causa a tales empleados, pasará los antecedentes de la materia del Tribunal respectivo”

En 1828, se expidió una circular con reglas para cubrir las vacantes. En el mismo año se otorgó pensión a los trabajadores de la Casa de Moneda.

En 1831, fueron dictadas dos leyes al respecto; la primera versaba sobre descuentos de sueldos y, la segunda, sobre viáticos a familias de diputados. Para estas fechas, el derecho al sueldo era ampliamente reconocido y éste sólo era deducible por disposición legal, en determinados casos:

En cuestión de resoluciones relativas a los servidores públicos, en el año de 1835, se dictaron:

La Ley sobre Pensión que debían disfrutar los empleados diplomáticos cuando cesaran en su encargo y quienes deben proveerse las vacantes.

Además se consagraba en otra ley el sueldo del cual disfrutaría el Presidente de la República, el Presidente Interino y el del Consejo, los Secretarios de Despacho, los Consejeros, Senadores y Diputados.

❖ CONSTITUCIÓN DE 1836

Santa Anna toma el poder por primera vez en 1833, al año siguiente, violando el principio de la separación de poderes, el Congreso nombró magistrados y creó con ellos, un Tribunal que juzgara a los ministros contra los que hubieran litigios; después modificó la Constitución violando la forma de hacerlo; y cuando quiso convocar a sesiones extraordinarias y nombrar a los miembros del Consejo de Gobierno del Senado. Santa Anna se opuso porque estaban fuera de tiempo, y para evitar la desobediencia mandó instalar tropas federales a las puertas del Congreso

A partir de entonces el presidente gobernó solo, pues sin Consejo de Gobierno no se reunió el legislativo y no hubo quien ejerciera el Judicial por la ausencia de quorum. Entonces Santa Anna se dedicó a dictar decretos que anulaban las leyes del Quinto y del Sexto Congreso los ratificó y se consideró competente para actuar como

constituyente, así que en 1835 dictó las Bases Constitucionales de una república centralista.

Las Bases establecían la soberanía nacional por encima de la estatal: los estados se transformarían en departamentos dependientes del gobierno de la ciudad de México; el poder judicial recaería en una Suprema Corte y en Tribunales inferiores; señalaba también los nombramientos y funciones de los Tribunales Superiores de los departamentos para la administración de justicia civil y penal; la estructura de las magistraturas departamentales sería igual en toda la república. El Distrito Federal desapareció y su territorio fue incorporado al del departamento de México.

La Constitución Centralista emanada del Constituyente en 1836, conocida también como Las Siete Leyes, declara los derechos y obligaciones de los individuos y de los ciudadanos, la división de poderes con dos instituciones nuevas: el Supremo Poder Conservador, para equilibrar los otros tres y un Consejo de Gobierno único, cuerpo consultivo, ejecutivo e independiente; el bicameralismo; y modifica las facultades de la Suprema Corte estableciendo, entre otras cosas, que de los procesos judiciales de la ciudad de México conocerían el Tribunal Superior del Departamento de México, que todavía no existía.

Las Siete Leyes entraron en vigor el 1° de enero de 1837, y la Suprema Corte se encontró con los primeros obstáculos para funcionar correctamente, en virtud de los errores, irregularidades y omisiones que tuvo el Congreso y que tardaron algunos años en modificarse y cubrirse, y que sólo lo lograron gracias a una ley dictada por ese Tribunal para regular paulatinamente el paso de un sistema a otro.

En las Leyes Constitucionales se modificó el sistema federal, retomando al centralismo y adicionado a los tres poderes establecidos un cuarto, el Supremo Poder Conservador, encargado de vigilar la actuación de los demás e intervenir en los conflictos que se suscitaban entre el Legislativo y el Ejecutivo.

Se emitieron abundantes disposiciones para regular el servicio de los funcionarios públicos y sus percepciones. Este periodo se caracteriza por la carencia de una elemental sistemática jurídica.

Como anteriormente se señala se dio vida jurídica a un cuarto poder "El Supremo Poder Conservador", que jerárquicamente era superior al Ejecutivo, al Legislativo y al Judicial, al grado de que contaba con la potestad de declarar nulas las actuaciones de los otros tres, con el pretexto de evitar abusos en los mismos.

En ella se reúnen una serie de derechos, libertades y obligaciones del ciudadano mexicano. Se abordó también lo referente a las responsabilidades de los funcionarios públicos; la organización del Supremo Poder Conservador, de los Poderes Legislativo y Judicial. Se establece que el Presidente de la República durará en el cargo 8 años. Se organizó el territorio nacional en Departamentos y Distritos. El gobierno de los departamentos se dejó a cargo de gobernadores dependientes del gobierno central. Se establece la religión católica como la única que se deberá profesar en el país, sin tolerancia de otra.

El artículo 15 dictaba: "Son prerrogativas del Presidente de la República... IV Nombrar libremente a los Secretarios de Despacho y poderlos remover siempre que lo crea conveniente".

En 1848, fue dada una orden para que "la provisión de empleos proceda la correspondencia propuesta bajo ciertas formalidades" y otra para evitar la enajenación de sueldos de los empleados.

En 1852 se tomó una medida drástica, ya que se declararon amovibles los empleados que fueren nombrados en lo sucesivo.

Una circular del Ministerio de Hacienda determinó las cualidades que deberían tener los meritorios para que pudieran ser admitidos en las oficinas del Supremo Gobierno

Como se puede observar, en esta Constitución se introducen cambios importantes en la estructura del gobierno y del país. Se cancela el Pacto Federal, se suprime la soberanía de los estados y las legislaturas locales.

❖ CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE 1857

La carta de 1857 establece muchos preceptos que hoy son muy familiares para nosotros, pero que entonces apenas se reconocían o de plano se rechazaban, como la irretroactividad de la ley, la seguridad jurídica, los derechos del acusado, la libertad de tránsito, de trabajo, el derecho de petición, el voto universal, la soberanía depositada en el pueblo y un gobierno republicano, representativo y federal con un poder judicial depositado en la Suprema Corte y los Tribunales de Distrito y de Circuito, que permitían una buena impartición de justicia.

La Constitución de 1857 marca un retorno al Federalismo y otorga al Presidente de la república facultad para designar y remover a todos los funcionarios de la Unión. En su artículo 32, esta Constitución dispone la preferencia de los mexicanos sobre los extranjeros para ocupar un cargo público. También fija la exigencia de prestar juramento de lealtad a la Constitución y a las leyes, previamente a la toma de posesión de un cargo público.

“Después de haberla jurado el Presidente Comonfort, en el mensaje a la nación expresó: La obra del Congreso salió por fin a la luz y se vio que no era lo que el país quería y necesitaba. Aquella Constitución que debía ser iris de paz y fuente salud, que debía resolver todas las cuestiones y acabar con todos los disturbios, iba a suscitar una de las mayores tormentas políticas que jamás han afligido a México. Con ella quedaba desarmado el poder enfrente de sus enemigos y con ella encontraban estos un pretexto formidable para atacar el poder; su observancia era imposible, su impopularidad era un hecho palpable: el gobierno que ligara su suerte con ella, era un gobierno perdido. Y sin embargo, yo promulgue aquella Constitución, por que mi deber era promulgarla, aún cuando no me pareciera buena. El Plan de Ayutla, que era la luz de mi gobierno y el título de mi autondad, no me confería la facultad de rechazar aquel Código me

ordenaba simplemente aceptarlo y publicarlo; y así lo hice con la convicción de que no llenaba su objeto, tal como estaba concebido, pero con la esperanza de que se reformaría conforme a las exigencias de la opinión, por los medios que en el mismo se señalaba”.¹⁵

Del párrafo anterior se desprende que esta Constitución no contaba ni siquiera con el apoyo de las más altas autoridades del país y sumado a ello su vigencia se vio impedida por la inconformidad de la iglesia, las conspiraciones y la guerra de los tres años. Además no se podía constituir como un verdadero sistema de control puesto que no existía un equilibrio entre el Congreso y la Suprema Corte de Justicia, ya que el primero erigido en jurado de acusación prácticamente tenía en sus manos la suerte del acusado; mientras que la Suprema Corte se reducía al papel secundario de aplicar la pena que la ley señalara.

En su artículo 85, al enumerar las facultades y obligaciones del Presidente de la República, ordenaba:

“II. Nombrar y remover libremente a los Secretarios del Despacho, remover a los agentes diplomáticos y empleados superiores de Hacienda y nombrar y remover libremente a los demás empleados en la Constitución o en las leyes.”

En el mismo año de 1857 fue expedida una circular del ministro de relaciones sobre pensiones a los empleados del cuerpo diplomático.

Por otro lado, esta ley solo hacía referencia a los altos funcionarios pues los demás no estaban sujetos a un régimen especial, y tampoco existía ninguna disposición que exigiera al Congreso la obligación de expedir una ley que tipificara los delitos oficiales lo cual le permitía dictaminar a su criterio si procedía o no la acusación.

¹⁵ Ibidem., p. 35.

❖ LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE 1917.

La idea de un Congreso Constituyente que incorporara en un régimen jurídico político las ideas emanadas de la Revolución, fue expresada por Venustiano Carranza en un discurso que pronunció el 3 de octubre de 1914, durante la primera reunión de la Convención Revolucionaria, donde manifestó la necesidad de proceder a reformas que fueran más allá de lo puramente político, como la solución al problema agrario, la edificación de escuelas, la creación de casas de justicia, la obligación de pagar el salario en efectivo, la limitación de la jornada de trabajo, entre otras medidas tendientes al mejoramiento de la clase obrera y campesina, el establecimiento de la libertad municipal, la reorganización del ejército, un principio de reforma electoral, la formalización de la independencia del Poder Judicial, una minuciosa revisión de las leyes civiles, el cumplimiento de la Leyes de Reforma y en general, disposiciones que aseguraran el pleno uso de los derechos del ciudadano y la igualdad ante la ley; y en efecto la Constitución promulgada el 5 de Febrero de 1917 establece todas estas.

"Entre los altos funcionarios de la federación, se agregó al Procurador General de la República, así como a los Diputados de las legislaturas locales responsables por violaciones a la Constitución y a las leyes federales; y por lo que toca el Presidente de la República, se limitó su responsabilidad a la comisión de delitos por traición a la patria y graves del orden común".¹⁶

Este ordenamiento, conservó los mismos principios presentados en la Constitución de 1857 en lo referente a la actuación de los servidores públicos estableciendo en su artículo 111 que el Congreso de Unión, expediría una ley reglamentaria de los actos de los mismos, en la cual se estableciera claramente la responsabilidad en que podía incurrir y la penalidad a la que se hacían acreedores, señalando como delitos oficiales todas las faltas que perjudicaran los intereses públicos.

¹⁶ CARDENAS Raúl F., Responsabilidades de los Funcionarios Públicos, Ed. Porrúa, México 1982, p. 59.

1.2 CONCEPTO DE SERVIDOR PÚBLICO

Toda actividad que realiza el Estado la lleva a cabo a través de sus órganos quienes la efectúan por medio del trabajo de sus titulares y de quienes colaboran con estos en las tareas que tiene encomendadas y que forman la competencia de los órganos, es decir, son seres humanos los titulares de los mismos y quienes coadyuvan con estos en la realización de las múltiples tareas que el Estado tiene encomendadas.

Un elemento fundamental del que es materia nuestra investigación es el servidor público, por tal motivo a continuación daremos a conocer algunas concepciones de diversos doctrinarios.

“La conceptualización del término servidor público obedece a la necesidad de identificar a las personas físicas que desempeñan un empleo, cargo o comisión en las diferentes esferas del gobierno, para así poder demandar, dentro del marco legal fijado, el cumplimiento de las obligaciones que le son inherentes”.¹⁷

El maestro Miguel Acosta Romero lo concibe como “aquel ciudadano investido de un cargo empleo o función pública, ligado por un vínculo de régimen jurídico, profesionalmente, por tanto, al cuadro de personal del poder público. Tal vinculación puede ser directa (servidor de la administración pública centralizada) o indirecta (servidor de la administración pública paraestatal)”.¹⁸

Para Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez el servidor público es, “a toda aquella persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión a favor del estado y sujetándolo a un Código de conducta establecido en el artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Público y a las sanciones por el incumplimiento de sus obligaciones que afecten los valores fundamentales que conforman el ejercicio de la función pública”.¹⁹

¹⁷ MONSERRIT ORTIZ SOLTERO, Sergio, Responsabilidades Legales de los Servidores Públicos, 2ª ed. Ed. Porrúa, México 2001, p. 4.

¹⁸ ACOSTA ROMERO, Miguel, Derecho Burocrático Mexicano, 2ª ed. Ed. Porrúa, México 1999, p. 140.

¹⁹ DELGADILLO GUTIERREZ, Luis Humberto, Compendio de Derecho Administrativo, Primer Curso, 5ª ed., Ed. Porrúa, México 2002, p. 205.

Nuestra legislación prevé la existencia del concepto “servidor público”, a partir de las reformas efectuadas en 1982 al Título IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que originó la Promulgación de la actual Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y de la reciente Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

El artículo 108 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece lo siguiente en base a quienes considera servidores públicos:

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

El Presidente de la República, durante el tiempo de su encargo, sólo podrá ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común.

Los Gobernadores de los Estados, los Diputados a las Legislaturas Locales, los Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales y en su caso, los miembros de los Consejos de las Legislaturas Locales, serán responsables por violaciones a esta Constitución y a las leyes federales, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales.

Las Constituciones de los Estados de la República precisarán, en los mismos términos del primer párrafo de este artículo y para los efectos de sus responsabilidades, el carácter de servidores públicos de quienes desempeñen empleo, cargo o comisión en los Estados y en los Municipios.”

Del texto constitucional, se desprende que el término más genérico que utiliza es el de “servidor público”, y si bien no da un concepto propio de los servidores públicos, si los enuncia con toda claridad.

Por lo anterior como servidor público se identifica a “toda persona que tenga una relación de trabajo con el Estado, sin distinción del tipo de órgano en el que se desempeñe, o el ordenamiento laboral que los regule, toda vez que las relaciones y las responsabilidades a que se refieren son ajenas a las del Derecho Laboral”.²⁰

También el artículo segundo de la Ley de Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, reafirma lo descrito al señalar que:

“Son sujetos de esta Ley, los servidores públicos mencionados en el párrafo primero y tercero del artículo 108 Constitucional y todas aquellas personas que manejen o apliquen recursos económicos federales.”

La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del apartado “B” del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no usa la terminología “servidor público”, sino más bien la de “trabajador al servicio del Estado”, y en su artículo 3° lo define al asentar que: “Trabajador es toda persona que presta un servicio físico, intelectual o de ambos géneros, en virtud de nombramiento expedido o por figurar en las listas de raya de los trabajadores temporales.” Dividiendo a dichos trabajadores en su artículo 4° en dos grupos, que son: los de confianza y de base.

Doctrinariamente podemos decir que el servidor público es la persona física que mediante un nombramiento, por elección popular o por figurar en la lista de raya de los trabajadores temporales o eventuales, desempeña las tareas o labores propias de la entidad pública en alguno de los Poderes federales o estatales. Por lo tanto en dicha persona recae la responsabilidad ya sea técnica, política o administrativa según sus atribuciones legales propias de la misma función.

²⁰ DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto. El Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos. 4ª ed., Ed. Porrúa, México 2001, p. 86.

De los elementos proporcionados por los doctrinarios al definir el concepto de servidor público, podemos desprender a nuestro criterio personal la siguiente concepción: persona física, que desempeña un trabajo material, intelectual o físico dentro de alguno de los poderes del Estado, bajo un régimen jurídico de Derecho Público, que tiene como finalidad atender necesidades sociales. Dicho de otra forma es aquel individuo que adquiere un encargo especial del Estado, para atender funciones del mismo por mandato legal y para beneficio del pueblo.

1.3 CONCEPTO DE SERVICIO PÚBLICO

“Proviene de las raíces latinas *sevitium*: acción y efecto de servir, mérito que se hace sirviendo al Estado o a otra entidad o persona. Utilidad o provecho que resulta a uno de lo que otro ejecuta en atención suya. Organización y personal destinado a cuidar intereses o satisfacer necesidades del público o de alguna entidad oficial o privada. *Publicus*, significa notorio, patente, manifiesto, potestad, jurisdicción y autoridad para hacer una cosa, contrapuesto o privado, perteneciente a todo el pueblo, administración común del pueblo o ciudad, conjunto de personas que participan en una misma afición, preferencia o concurren a determinado lugar”.²¹

De los dos elementos de la locución servicio público, el de naturaleza sustantiva “servicio”, tiene una acepción determinada: ejercer una función, cumplir un fin, satisfacer una necesidad, el de naturaleza adjetiva “público” es indeterminado, por cuanto ese servicio puede ser referido a la persona pública que lo realiza o al beneficiario o usuario del mismo, esto es, servicio del público o para el público.

La noción de servicio público fue introducida en el ámbito de derecho administrativo en Francia, donde apareció un criterio de interpretación para separar las funciones y la competencia de las autoridades judiciales y de las administrativas, regla consagrada en las leyes del 16 y 24 de agosto de 1790, y en el decreto de 16 Fructidor año III, que prohibía a los Tribunales Judiciales el conocimiento de litigios administrativos.

²¹ SÁNCHEZ GÓMEZ, Narciso, Primer Curso de Derecho Administrativo, 2ª ed., Ed. Porrúa, México 2000, p. 39.

Así fue en función de la separación de la jurisdicción administrativa y judicial que se elaboró todo un sistema doctrinal sobre la base del concepto de servicio público, para que la primera conociera de las controversias que surgieran en relación a la actividad de la Administración Pública. A mediados del siglo XIX, la regla de la separación de poderes era interpretado en el sentido de prohibir absolutamente a los tribunales judiciales conocer de cualquier materia del contencioso administrativo.

El servicio público es aquella acción o efecto de servir al pueblo, proteger sus intereses, satisfacer sus necesidades por medio de las funciones del Estado y de la actuación de los particulares. Es consecuencia de la propia organización social, del desenvolvimiento político y cultural, así como de los cambios científicos y tecnológicos.

El servicio público es una acción colectiva que está a cargo de los sectores público, social y privado comprendidos todos los seres humanos, y se puede ver en dos vertientes, como prestadores de esa necesidad del pueblo, y como receptores o beneficiarios de la misma.

Los sostenedores de la llamada "Escuela del Servicio Público" fueron los eminentes juristas Duguit, Jéze y Bonnard.

Para Duguit el servicio público es "toda actividad cuyo cumplimiento debe ser asegurado, regulado y controlado por los gobernantes, porque el cumplimiento de esta actividad es indispensable para la realización y desarrollo de la interdependencia social y es de tal naturaleza que no puede ser realizada completamente sino por la intervención de la fuerza gubernamental.

Jéze, considera al servicio público como la piedra angular del derecho administrativo, y que hablar de servicio público equivale a decir, que para dar satisfacción regular y continua a una categoría de necesidades de interés general, los agentes públicos pueden aplicar los procedimientos de derecho público, o sea un régimen jurídico especial sin que ningún obstáculo insuperable de orden jurídico pueda oponerse

Bonnard afirma que los servicios públicos son organizaciones que forman la estructura misma del estado, y que para emplear una comparación organicista se puede decir que los servicios públicos son las celdillas componentes del cuerpo que es el Estado".²²

Con la pretensión de obtener lo característico del servicio público se han seguido los siguientes criterios:

I. La concepción subjetiva u orgánica que selecciona como característico al órgano o sujeto del servicio público, comprendiendo en ellos, tan solo a los que son atendidos por el Estado directamente o por los particulares por medio de concesiones...; II.- La concepción formal, atendiendo al procedimiento de organización del servicio y a las cláusulas que lo constituyen, esto es, a la disciplina jurídica que rige su actividad, para atender necesidades de interés general en forma regular y continua...; y III.- La concepción material o de actividad que ve su propia naturaleza, con sus notas específicas de interés general sea cual fuere el órgano público o privado que lo satisfaga o realice, ejercida por una necesidad de interés general.

En esas condiciones, "el servicio público es la actividad de la cual es titular el Estado y que en forma directa o indirecta satisface necesidades colectivas, de una manera regular, continua y uniforme".²³

Gabino Fraga expresa que: "es indudable que dentro de la actividad del Estado se puedan distinguir dos maneras de realizar el servicio público, una dando órdenes, otra prestando servicios. Estas dos actividades no son fácilmente confundibles ni pueden ser comprendidas en una misma denominación. Así, por ejemplo, no puede dudarse que hay una gran diferencia entre el control que el Estado ejerce sobre la enseñanza o beneficencia que imparten los establecimientos privados y el servicio que el propio Estado presta al abrir una escuela oficial o fundar una casa de asistencia pública.

²² FRAGA, Gabino, Derecho Administrativo, 40ª ed., Ed. Porrúa, México 2000, p. 22.

²³ OLIVERA TORO, Jorge, Manual de Derecho Administrativo, 7ª ed., Ed. Porrúa, México 1997, p. 73.

El servicio público, con base en lo antes expuesto, se puede definir como: una actividad destinada a satisfacer una necesidad colectiva de carácter material, económico o cultural, mediante prestaciones concretas e individualizadas, sujetas a un régimen jurídico que le imponga adecuación, regularidad y uniformidad.

Para Andrés Serra Rojas, “el servicio público es una actividad técnica, directa o indirecta de la administración pública activa o autorizada a los particulares, que ha sido creada y controlada para asegurar de una manera permanente, regular, continua y son propósitos de lucro, la satisfacción de una necesidad colectiva de interés general, sujeta a un régimen especial de derecho público”.²⁴

Con base en lo expuesto podemos decir que, el estudio del servicio público, se centra sobre cuatro puntos:

1. El servicio público supone siempre una obra de interés público a ejecutar.
2. Es necesario que esa finalidad sea perseguida bajo la iniciativa y autoridad de una persona de derecho público, precisando que la palabra autoridad no indique una dirección permanente, sino solamente un poder de organización general y de control.
3. El servicio público supone una empresa que soporta, por una parte, los riesgos financieros y, por la otra, una organización pública. A estas cuestiones no se puede responder de una manera absolutamente afirmativa porque es aquí donde aparecen las variantes graves de la definición.
4. El servicio público supone un régimen de derecho público. Aquí la cuestión que se presenta es la de saber si este régimen debe ser considerado como un elemento de la definición o sin no es, más bien, una consecuencia.

A su vez Acosta Romero determina que: “El servicio público es una actividad técnica encaminada a satisfacer necesidades colectivas básicas o fundamentales, mediante prestaciones individualizadas, sujetas a un régimen de derecho público, que determina

²⁴ SERRA ROJAS, Andrés, Derecho Administrativo, 18ª ed., Ed. Porrúa, México 1997, p. 102.

los principios de regularidad, uniformidad, adecuación e igualdad. Esta actividad puede ser prestada por el Estado o por los particulares (mediante concesión)".²⁵

Es de capital importancia dentro de la ciencia jurídica administrativa que sus tratadistas coincidan en conceptualizar al servicio público como una parte primordial del derecho público, resultante de la cultura y del grado político por la sociedad, y que se ha manifestado en todas las etapas de la historia universal, en sus orígenes.

Al margen de las referencias constitucionales y legales al término "servicio público", no existe una definición legislada sobre el mismo. La Suprema Corte, sin embargo, ha aportado un concepto jurisprudencial del servicio público, al afirmar que: "El Estado para dar satisfacción en forma regular y continua a ciertas categorías de necesidades de interés general, puede determinar que actividades pueden ser consideradas como un servicio público y establecer, desde luego, un régimen jurídico especial que tenga por objeto facilitar l que se satisfagan rápida y cumplidamente las necesidades que determine la declaración del servicio público. El estado puede prestar directamente el servicio o bien darlo en concesión que se otorgue a particulares o empresas, pero en ambos casos es indispensable que mediante el Poder Legislativo se haga la declaración respectiva y se reglamente el servicio.

Tomando en cuenta las definiciones anteriores podemos considerar al servicio público como la institución jurídico administrativa en la que el titular del Estado tiene como finalidad, satisfacer de una manera regular, continua y uniforme necesidades públicas de carácter esencial, básico o fundamental; concretándose a través de prestaciones individualizadas o colectivas.

1.4 DIFERENCIAS ENTRE SERVIDOR PÚBLICO, FUNCIONARIO PÚBLICO Y ALTO FUNCIONARIO

La separación de las figuras "servidor público", "funcionario público" y "alto funcionario", ha resultado de gran dificultad, sobre todo por el hecho de que no en todas

²⁵ ACOSTA RÓMERO, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. Primer Curso. 14^a ed. Ed. Porrúa México 1999, p. 375

las ocasiones se dan en un mismo sujeto, aunque la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos no distingue las diferentes categorías de servidores públicos enmarcándolos todos en una denominación, resulta imprescindible hacer una distinción por lo menos teórica entre dichos conceptos:

SERVIDOR PÚBLICO.- Es aquel ciudadano investido de un cargo, empleo o función pública, ligado por un vínculo de régimen jurídico, profesionalmente, por tanto, al cuadro de personal del poder público. Tal vinculación puede ser directa o indirecta.

FUNCIONARIO PÚBLICO. La persona que realiza una función pública, cubre un puesto oficial de trabajo en la administración pública y tiene poder de decisión, mando de persona y ejercicio de autoridad, asumiendo las siguientes características:

- a) Denominación específica;
- b) Atribuciones definidas y descritas en los cuerpos normativos;
- c) Retribuido por salario
- d) De naturaleza permanente o de base, y
- e) Creado por ley.

La escuela francesa del servicio público, señala que es requisito esencial para el funcionario el que éste colabore de una manera continua en la gestión de la cosa pública, debiendo participar en el ejercicio del poder público, efectuando actos de autoridad confendos por elección o por designación; por lo que podemos determinar que destacan 3 elementos

- a) Permanencia en el cargo.
- b) Integración en un cuadro de gobierno con categorías de puestos en forma jerarquizada, y
- c) Participación en un servicio público

ALTOS FUNCIONARIOS. Son las personas de primer nivel en el ejercicio de la administración pública. Su función se identifica con los fines del Estado; sus actos trascienden a los particulares y afectan o comprometen al Estado.

La nota característica de esta categoría en la administración pública, es que la inestabilidad de sus miembros en los cargos asignados o logrados por la vía del sufragio es mucho más marcada que en los niveles inferiores e implica en la mayoría de las veces la culminación de la carrera dentro del servicio civil.

La Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito y Territorios Federales y de los Altos Funcionarios de los Estados, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 21 de febrero de 1940, catalogaba como *Altos Funcionarios* de la Federación, al Presidente de la República, los Senadores y Diputados al Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Secretarios de Estado, los Jefes de Departamento Autónomo y el Procurador General de la República, así como los Gobernadores y Diputados a las Legislaturas de los Estados de la República.

De tal forma por exclusión, todos los demás trabajadores de la Federación, del Distrito y Territorios Federales, serían considerados como "Funcionarios" solamente y "Empleados", por tanto existía distinción entre ellos.

La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1982, considera sujetos de juicio político, en expresa remisión al artículo 110 de la Constitución General a . los Senadores y Diputados al Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Secretarios de Despacho, los Jefes de Departamento Administrativo, los representantes a la Asamblea del Distrito Federal, el titular del órgano u órganos de gobierno del Distrito Federal, el Procurador General de la República, el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, los Magistrados y Jueces del Fuero Común del Distrito Federal, los Directores Generales o sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal

mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos. Así como los Gobernadores de los Estados, los Diputados locales y Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia locales.

Todos los anteriores funcionarios encabezados por el Presidente de la República, el cual sólo puede ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común (segundo párrafo del artículo 108 constitucional), aparentemente la nueva Ley les da el rango de "Altos Funcionarios".

La corriente mexicana señala que el concepto de funcionario supone un encargo especial transmitido en principio por la ley, que crea una relación externa que da al titular un carácter representativo.

La doctrina italiana por su parte argumenta que el funcionario se determina por la relación que guarde con el Estado, ya formando su voluntad o simplemente representándolo, mientras que a los empleados los define por la naturaleza de su actividad, que implica la prestación de un servicio público de un modo permanente y para fines profesionales o técnicos.

Lo anterior resulta en razón de que, conforme al artículo 108 constitucional, toda persona que de alguna forma participa en el ejercicio de la función pública se le otorga la calidad de servidor público; y esa participación puede ser como consecuencia del desempeño de un empleo, pero también puede ser en razón de un cargo o comisión, que no le den el carácter de empleado público o de trabajador al servicio del Estado, por tal motivo resulta conveniente señalar aunado al concepto de funcionario público, servidor público y alto funcionario el concepto de empleado público.

EMPLEADO Es toda persona física que presta un servicio para algún órgano del Estado, en virtud de un nombramiento y que se desempeña normalmente en actividades de apoyo al funcionario. Su labor no implica un poder de decisión o disposición de la fuerza pública o representación estatal alguna.

El empleado público tiene su fundamento en el artículo 123 constitucional, que le imprime naturaleza prestacional, en tanto que el fundamento del servidor público es el artículo 108 constitucional, cuya naturaleza tiende a la preservación de los valores fundamentales que deben estar presentes en el ejercicio de la función pública.

El empleado es toda persona que colabora en un servicio público en la administración y a quien se aplica un estatuto público y su desempeño en el cargo es temporal. Dicha doctrina equipara al agente público o auxiliar y al funcionario como empleados.

El Derecho Mexicano dio un gran paso con la reforma que en diciembre de 1982 se realizó al Título Cuarto de la Constitución, al fijar las bases legales para la regulación de la "relación de servicios" entre el Estado y sus trabajadores, con un enfoque diferente al del Derecho Laboral y Laboral Burocrático, atribuyendo la calidad de *SERVIDOR PÚBLICO* a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión en favor del Estado, y sujetándolo a un código de conducta establecido en el artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y a las sanciones por el incumplimiento de sus obligaciones, que afecten los valores fundamentales que conforman el ejercicio de la función pública.

Del análisis del texto constitucional se desprende que el término más genérico que utiliza es el de "servidor público", con el cual se identifica a toda persona que tenga una relación de trabajo con el Estado, sin distinción del tipo de órgano en que se desempeñe, o del ordenamiento laboral que lo regule, toda vez que las relaciones y las responsabilidades a que se refieren son ajenas a las del Derecho Laboral.

Se llegó a manifestar que el término "servidor público" es poco afortunado, en virtud de que con él se confunde la parte con el todo, ya que sólo podrían tener ese carácter los empleados de los servicios públicos, además de que indebidamente se incluyen en él a trabajadores que no participan en funciones públicas, como los obreros de empresas del Estado. La realidad es que, como se expresa en la Exposición de Motivos de la reforma al Título Cuarto Constitucional, con esta denominación se pretende incluir

a todos los trabajadores del Estado por la idea de servicio que debe imperar en ellos, no por la Dependencia o Entidad en la que trabajan, además de que aparte de la naturaleza de la función que realicen, si participan en alguna actividad que el Estado haya asumido en razón del interés público, como es el caso de sus empresas industriales y comerciales, que forman parte de la Administración Pública Paraestatal, quedarán incorporados al régimen especial de sujeción que impone el interés general.

Por lo tanto el sólo hecho de desempeñar un empleo, cargo o comisión en los órganos del Estado da la calidad de servidor público, ya sea que lo desempeñe como resultado de una elección, un nombramiento de carácter administrativo, un contrato laboral, un contrato civil de prestación de servicios, o una designación de cualquier otra naturaleza.

Luís Humberto Delgadillo Gutiérrez citando a Guillermo Haro, manifiesta que “Por lo que hace a la introducción que hace la última reforma constitucional del término “servidor público” éste nos parece correcto, ya que engloba en su totalidad a toda persona que de una u otra forma desempeña un empleo, cargo o comisión en la Administración Pública. Incluyendo inclusive a los representantes de elección popular, miembros del Poder Judicial, etcétera. Este término uniformador nos ayuda enormemente para referirnos con mayor precisión al universo de personas ligadas con el Estado”.²⁶

Olivera Toro, dice “Consideramos que el funcionario, es la persona que desempeña una actividad pública, debiendo estar comprendida en los cuadros del personal de la administración, pero su principal característica es la de tener una responsabilidad pública, y por lo tanto está sujeto en forma inmediata a la opinión del pueblo; y la sociedad espera que desarrolle su actividad con eficacia y legalidad. En cambio, el empleado sólo tiene una relación interna con la unidad burocrática a la que pertenece y, aun cuando su responsabilidad es pública, lo es en forma interna con la administración”.²⁷

²⁶ DELGADILLO GUTIERREZ, Luis Humberto. Op. Cit. p. 87.

²⁷ OLIVERA TORO, Jorge, Op. Cit., p. 337.

El Doctrinario Sergio Monserrit considera que “el funcionario es aquel que desarrolla y ejecuta las funciones públicas del Estado y quienes ejercen, dentro de ciertos niveles de jerarquía, actos de gobierno y actos de autoridad, mientras que el empleado en términos generales son todos aquellos servidores públicos o trabajadores que desempeñan una actividad física, intelectual a cambio de una contraprestación determinada, donde los grados de responsabilidad y de autoridad que ostentan son variados”.²⁸

Conforme a las diferencias que existen entre los funcionarios y los servidores públicos, nos remontamos a las reformas que se hicieron al Título Cuarto; no solamente lo fueron a la totalidad de su articulado, sino que implicaron la modificación del rubro mismo de dicho Título, que a partir de entonces dejó de enunciarse: “De las responsabilidades de los funcionarios públicos” para decir “De las responsabilidades de los servidores públicos”.

Además de ello, la iniciativa que, apenas iniciado su mandato presentó el entonces presidente De la Madrid con fecha 2 de diciembre de 1982, ante la Cámara de Senadores, modificaba el artículo 108 ya no limitando el régimen de responsabilidades públicas a determinados altos funcionarios, según el texto vigente hasta entonces, sino haciéndolo extensivo a: Toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión, de cualquier naturaleza, en la Administración Pública Federal o en la del Distrito Federal, en el Congreso de la Unión o en los Poderes Judiciales Federal y Judicial del Distrito Federal”. Prevenía que, en esos mismos términos, las Constituciones de los Estados, precisarán el carácter de sus servidores públicos, haciendo extensivas, también, al Judicial local, las responsabilidades por violación a la Constitución y Leyes Federales, que el antiguo texto parecía limitar solamente a los Gobernadores de los Estados y a Diputados locales. Añadía, además, para los tres poderes locales, así como por la aplicación indebida de fondos y recursos federales.

De lo anterior citado determinamos que la diferencia entre funcionario y servidor público radica además de cambiar el rubro del mismo Título, se hace extensivo no sólo

²⁸ ORTIZ SOLTERO, Sergio, Responsabilidades Legales de los Servidores Públicos, Ed. Porrúa, México 1999, p. 6.

a los altos funcionarios (funcionarios que gozaban de Fuero, como los gobernadores de los Estados y a sus Diputados Locales), sino también a todas las personas que desempeñen un empleo, cargo o comisión, de cualquier naturaleza, en la Administración Pública Federal o la del Distrito Federal, en el Congreso de la Unión o en los Poderes Judiciales Federal y Judicial del Distrito Federal.

En cuanto a los altos funcionarios, esto viene con las antiguas leyes de responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación del Distrito Federal y de los Altos Funcionarios de los Estados, que precedieron a nuestra actual ley de responsabilidades de los Servidores Públicos, la única diferencia que se identifica es que los únicos "altos funcionarios" son los que gozaban de fuero.

En realidad y como ya lo establecimos en cuanto a la denominación de "servidor público", se abarca lo mismo que al alto funcionario, al de elección popular; al funcionario y al empleado de cualquier dependencia gubernamental, por lo que el concepto rebasa la idea que acerca de la función pública se ha considerado tradicionalmente, al abarcar la acción de servidor público a personas que no guardan una relación de carácter laboral con respecto al Estado; relación que sí se da necesariamente en la función pública.

CAPÍTULO 2

RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

2.1 ANTECEDENTES

El estudio de los orígenes del servidor público, permite conocer y definir un determinado orden jurídico en su modalidad peculiar, por lo que impone analizar los mecanismos de control y responsabilidad de los servidores públicos a la luz de nuestros antecedentes Prehispánicos, la época Colonial y el México Independiente.

2.1.1 ÉPOCA PREHISPÁNICA

Los aztecas siempre cuidaron que sus representantes fuesen hombres preparados para el desempeño de su cargo, motivo por el cual existía en aquella época un mecanismo de control preventivo de los funcionarios de la Administración Pública, un ejemplo de ello se daba en el Poder Judicial, ya que existía una selección cuidadosa sobre los jueces que eran personas nobles, ricas y ejercitadas, los cuales permanecían en los tribunales todo el día como medida para evitar la corrupción.

La remuneración a los jueces por parte del Rey, consistía en cierta cantidad de efectos y comestibles, así como el derecho a ciertas tierras donde sembraban para sustentar una familia, lo anterior conformaba un medio preventivo de corrupción en estos funcionarios.

Los antiguos mexicanos tenían diversos tribunales en los cuales se juzgaba según las leyes del reino. En su origen las leyes salieron de la nobleza y de los ancianos considerados como junspehtos; posteriormente los monarcas fueron los legisladores de su nación. Siempre celaron con esmero para que la ejecución de las leyes fueran lo más justas, se buscaba mantener las buenas costumbres

Un aspecto importante que conviene destacar del cuerpo de leyes de los aztecas era la firmeza con que actuaban ante una población que perdía paulatinamente la conciencia ciudadana y el espíritu de colaboración, debido a su propio crecimiento, al convertirse en una parte insignificante de un gran conglomerado, a la presencia de desigualdades sociales y al advenimiento de conflictos de intereses antiguamente inexistentes, entre otras causas.

En cuanto al procedimiento judicial tenían en sus propios palacios, sus audiencias de oidores que determinaban las causas y negocios que a ellos se les ofrecían, atendían los asuntos civiles y criminales y se repartían en salas, haciendo la apelación. Los supremos jueces sentenciaban las causas más dificultosas con parecer del señor. "Estos jueces en amaneciendo, estaban sentados en sus estrados de esteras con sus asientos, escogían para ello hombres de buena arte y capacidad, los jueces ninguna cosa recibían, ni tomaban presente alguno, ni aceptaban persona, ni hacían diferencia del chico al grande en cosa de pleito".²⁹

Las sanciones a las que se hacían acreedores los aztecas por el mal servicio que prestaban, derivado del incumplimiento de sus obligaciones como funcionarios, algunas de estas coinciden con las que actualmente se aplican en el Distrito Federal al comprobarse la responsabilidad, las sanciones que existían fueron:

- a) La amonestación
- b) Destitución del cargo
- c) Inhabilitación para desempeñar cargos públicos
- d) Derrumbamiento de casas
- e) Muerte en los casos que consideraban más graves

Se valoraba para la imposición de penas como ahora, la gravedad de la falta, el grado de reincidencia, el cargo que la persona ocupaba y la ejemplaridad que se

²⁹ AGUIERO AGUIERRE, Saturnino. Comentarios Históricos sobre el Sistema Judicial Mexicano, Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, México, 1990 p. 9

daría a los demás. La embriaguez era una falta muy delicada que dependiendo de las circunstancias en que se presentara podía incrementar su gravedad, se acrecentaba cuando se realizaba dentro del palacio, ocasionando así la pena de muerte.

Con respecto al control represivo contra los funcionarios de la administración fiscal, si incurrían en malos manejos en la recaudación de los tributos, se les condenaba a prisión y muerte, y su mujer e hijos eran echados de su casa.

En general, los actos antisociales se resolvían con la restitución al ofendido, que era la base principal, pero si se trataba de delitos que ponían en peligro a la comunidad, el castigo era más severo, así como el aplicado a otros delitos como los que a continuación se describen:

El robo se castigaba con la esclavitud hasta que se hiciera la restitución de lo robado, o con una multa que duplicara la cantidad sustraída; una parte se le entregaba a la víctima y la otra se destinaba al tesoro de la comunidad. El robo en los caminos principales era castigado con la muerte. Los robos en el mercado, por pequeños que fueran, significaban la muerte instantánea por lapidación. El robo de maíz, cuando estaba en crecimiento en el campo, también se castigaba con la muerte o con la esclavitud. Sin embargo, si algún caminante disponía de las mazorcas que estaban a la vera del camino, no recibían sanción alguna. También se castigaba con la muerte el robo de oro, plata, jade o piedras y sustancias preciosas reservadas para los ornamentos religiosos.

El brujo o el practicante de magia negra recibían la muerte como castigo, igual que el que suplantara a algún funcionario público. Al calumniador se le cortaban los labios y en ocasiones también las orejas. A quienes protagonizaban alguna *nña* en el mercado se les castigaba con severidad ejemplar, pero en los casos ordinarios de asalto, pagaban la cura de la víctima así como los daños y perjuicios que causara.

La pérdida de los derechos civiles como consecuencia de actos contra la sociedad era una sanción extremadamente severa. El pertenecer a una comunidad traía consigo seguridad; separarse de ella o verse obligado a separarse de ella como castigo por algún delito, significaba la muerte a manos de los enemigos o ser presa de las fieras.

Las sentencias que impartían los jueces de las provincias eran ejemplares: mandaban a muerte a los que cometían delitos mayores, como podía ser el caso de un homicidio. "El que mataba a otro moría por ello, la mujer preñada que tomaba con qué abortar y echaba a la criatura, ella y la física que le había dado con qué lanzase, ambas morían. Lo mismo sucedía a los violadores, que a los que mataban a su esposa adúltera, aunque la hallase en flagrante delito, moría por ello, porque usurpaba el oficio de la justicia, porque la había de llevar ante los jueces para que convencida muriera por sentencia".³⁰ En cuanto a los adúlteros sorprendidos, o de cuales existía sospecha los aprehendían y sometían a tormentos, para que después de confesado el delito murieran.

Las sentencias más importantes se registraban en pictografías que luego se enviaban a archivos oficiales. El procedimiento era oral -del que ocasionalmente se levantaba un protocolo mediante jeroglíficos-, y no podía durar más de 80 días. Aparentemente participaban en él los tepentlatoanis, a quienes se ha querido identificar con nuestros actuales abogados. Las pruebas eran la testimonial, la confesional, se dice que la documental con mapas de linderos, y se daban las presunciones, el careo y es probable que también el juramento liberatorio. En los delitos más graves el juicio era sumario, con menos prerrogativas para la defensa.

Los mecanismos de control preventivo y represivo que se han consignado, dieron origen a un florecimiento de justicia en los reinos de México y Texcoco, que admiró a los españoles conquistadores, al grado de que los jurisconsultos y cronistas peninsulares no vacilaban en poner a los tribunales del pueblo azteca como modelo a los jueces hispanos.

³⁰ AGUIERO AGUIERRE, Saturnino, Op. Cit., p. 9

2.1.2 ÉPOCA COLONIAL

Ante las dificultades que presentaba el gobernar vastos territorios desde la Península, tomando en cuenta sobre todo los medios de comunicación tan irregulares, era necesario que la Corona contara con instrumentos efectivos de control de sus funcionarios, que impidieran los abusos de poder y la impunidad de quienes no tuvieran conciencia de su deber y como consecuencia de lo anterior, fueron diversos los medios ideados y establecidos para cuidar el desempeño de los funcionarios al servicio de la Corona, el juicio de residencia era uno de ellos, pero no el único; a su lado prosperaron también la visita, la pesquisa, el informe, la instrucción y la real confirmación, si bien estos últimos muchas veces estuvieron al servicio del primero; por lo anterior es importante analizar cada uno de los mecanismos de control de que se valió el monarca para evitar o corregir las conductas indebidas del personal de su administración:

LA VISITA.- Se implantó de manera sistemática en Indias durante el reinado de Felipe II; "Es el acto de jurisdicción con que algún superior se informa del proceder de los ministros inferiores o de los súbditos, o del estado de las cosas en los distritos de su jurisdicción, pasando personalmente a reconocerlo, o enviando en su nombre otro que los ejecute. Es el reconocimiento o informe que se hace en las oficinas públicas de los instrumentos y géneros que respectivamente tocan a cada uno, para ver si están fieles o según ley u ordenanza".³¹

La visita fue un instrumento de vigilancia, de control incipiente, de fiscalización, de los funcionarios coloniales a favor de los particulares y del Estado. Se podía realizar en cualquier momento y a cualquier funcionario incluyendo al Virrey. Podían hacerse visitas generales o visitas específicas. Las primeras incluían a las actividades de todo un virreinato o capitanía general, mientras que las segundas se circunscribían en particular. Las autoridades visitadas estaban obligadas a otorgar al visitador todas las facilidades para el mejor cumplimiento del encargo.no

³¹ JUÁREZ MEJIA, Godofino Humberto, La Constitucionalidad del Sistema de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos Federales, Ed. Porrúa, México 2002, p. 4.

había apelación contra sus resoluciones. Las Audiencias eran los órganos encargados de realizarlas a través de sus oidores en calidad de visitadores, quienes tenían atribuciones para suspender a los visitados en caso de que se advirtiera gravedad en lo inspeccionado o fiscalizado. El propio monarca podía ordenar visitas a las mismas Audiencias Indianas. Las visitas se realizaban mediante un procedimiento secreto, el que no pocas veces dio lugar a nuevas injusticias. La visita es, pues, una inspección llevada a cabo en órgano público para revisar el desempeño de los funcionarios, e indagar abusos y excesos arraigados y generalizados, o bien para establecer algunas reformas administrativas importantes. Se hacía con base en las denuncias, los testigos y la revisión de los libros. Las visitas podían ser ordinarias y extraordinarias, las primeras eran ordenadas por las Audiencias y las segundas por el Consejo de Indias.

Las visitas se diferenciaban fundamentalmente de los juicios de residencia en que eran despachadas en cualquier momento en que la sospecha o la denuncia surgieran, en tanto que los segundos sólo se exigían al terminar su mandato la autoridad residenciada.

LA PESQUISA.- Consistía, en la averiguación que hace el juez (pesquisador) del delito y del delincuente, excitado por delación judicial o por motivos extrajudiciales. Hay pesquisa general y particular. La primera es la que se hace inquiriendo generalmente sobre todos los delitos sin individualizar crimen ni delincuente; y la segunda es la que se dirige a la averiguación de un delito y delincuente determinado. Las pesquisas generales no pueden hacerse sin que preceda real orden. El juez pesquisador es el que se comisiona para averiguar sobre un delito o persona con inhibición de la justicia ordinaria. Por esto, hay pesquisa sólo cuando se presume enorme gravedad en el delito si se trata de alguna clase de persona que lo amerite y se estime que la justicia ordinaria carece de poder suficiente para castigar

EL INFORME.- Fue otro instrumento para fiscalizar la gestión de los funcionarios de Indias. Desde temprano se supo que el mejor medio de control es

la información. De ahí que se obligara a las autoridades que acopiaron diversa información de carácter documental, estadística, científica y geográfica para conocer la realidad de las colonias. Empresa muy importante fue la formación del Padrón General de Indias en el cual se anotaban las meticulosas relaciones de las provincias. Integrar esta información era responsabilidad de los gobernadores y visitadores. La información contenida provenía de las relaciones geográficas, relaciones eclesiásticas, relaciones de los visitadores al término de su misión, relaciones de los virreyes al concluir su virreinato. Otro aspecto de suma importancia, que se empata con nuestras actuales Actas de Entrega- Recepción, era la obligación de los virreyes al concluir su encargo, de hacer una relación de su gestión, de los problemas que se dejaban al sucesor y de las medidas a adoptar para enfrentarlas.

JUICIO DE RESIDENCIA.- La adopción de diversas medidas de control en los territorios conquistados por parte de la Corona española, incluido el juicio de residencia, encuentra su explicación en la necesidad de hacer posible el correcto funcionamiento de los diversos organismos administrativos y judiciales.

Llamábase juicio de residencia o simplemente residencia, a la cuenta que se tomaba de los actos cumplidos por un funcionario público al concluir el desempeño de su cargo. Institución creada para establecer la responsabilidad de los funcionarios de cualquier jerarquía (virreyes, capitanes, generales, gobernadores, etc.) por actos cometidos en el desempeño de sus funciones. Se llamaba así debido a que el funcionario en contra de quien se seguía dicho juicio, debía permanecer en el sitio en el que se llevaba a cabo el mismo, hasta que se agotaran las investigaciones correspondientes.

El juicio de Residencia se solventaba en dos partes; en la primera de ellas, que era secreta, el juez averiguaba de oficio las conductas del funcionario y en la segunda, que era pública, se recibían las demandas que interponían los particulares para obtener la satisfacción de sus agravios, debían someterse todas las autoridades coloniales cuando terminaban sus funciones. para oír en su caso

las reclamaciones de los súbditos por el mal desempeño de sus funciones. "Estaban sujetos por igual todos los miembros del gobierno civiles, eclesiásticos y militares, desde el Virrey al último subalterno. Los jueces residenciadores hacían pregonar el comienzo de su actuación para que, al igual que en las visitas, formularan cargos los agraviados y cualesquier otras personas que lo desearan. En término de seis meses tenían que substanciar el juicio y enviarlo para sentencia al Consejo, debiendo el funcionario culpable indemnizar a los perjudicados o hacerlo en todo caso el Estado".³²

El cargo de juez de residencia era temporal y ellos mismos al concluir con su misión debían tomar residencia, esto es debían residir obligatoriamente durante los cincuenta días inmediatos al día en que hayan cesado en el cargo, en el lugar donde lo desempeñaban.

Era una obligación personalísima que no admitía personero o representante, era una responsabilidad ilimitada y universal. Tenían acción todos los posibles agraviados y los interesados. Era un juicio publicitas, sumario e inquisitivo. Podía llamarse a declarar a los propios familiares del residenciado, a los agraviados, a los interesados y a algunos hombres buenos.

La Novísima Recopilación introdujo algunos cambios en el juicio de residencia, entre los más importantes se encuentran: haber permitido que el residenciado nombrara personero o representante, con lo cual se rompía o podía burlarse la obligación de residir en el lugar donde había prestado sus servicios; la residencia se redujo de cincuenta a treinta días; los Jueces de Residencia no podían durar en su cargo más de tres meses esto como una respuesta al entorpecimiento de los asuntos ordinarios cuyo retraso se atribuía a la larga duración del juicio de residencia se fortaleció al juez de residencia al habersele puesto a sus órdenes a escribanos y a otros funcionarios, lo que se tradujo en la pérdida de publicidad y oralidad del juicio a favor de la escritura, además de que se intensificó su aspecto

³² AREZ/MEDA, José María Humberto. Op. Cit. p. 6.

inquisitivo al dotársele al escribano de derecho de acción o de queja cuando los agraviados o interesados no quisieran acudir ante el juez de residencia.

El cumplimiento de las leyes que establecían las residencias fue vigilado por la Corona. Además de las normas generales que obligaban a dar residencia al finalizar determinado oficio, se dictaron otras imponiendo el deber de justificar haber cumplido con ese requisito para poder optar a nuevos cargos, normas que fueron ampliadas en algunos casos por los virreyes, como sucedió con el de la Nueva España, Duque de Alburquerque, que en 1653, decretó que los corregidores y alcaldes mayores que dejaran sus oficios sin dar residencia fueran enviados presos, aplicándoseles además una multa.

El procurar su efectiva aplicación representaba, sin embargo, grandes dificultades, dada la enorme distancia que separaba los territorios descubiertos de la Metrópoli y la lentitud en las comunicaciones, que hacían casi imposible una vigilancia eficaz por parte del Rey o del Consejo de Indias.

Sobre la eficacia del juicio de residencia en la Nueva España, baste citar que el primero en dar residencia fue el mismo conquistador, Hernán Cortés.

El juicio de residencia fue constitucionalizado por la Carta de Cádiz y la de Apatzingán. A partir de entonces no se vuelve a hacer mención expresa de él, pero evidentemente, estamos ante el mismo sistema establecido en Cádiz, sobre la responsabilidad o sistema de residencia; y si tal es el sistema que recomienda, que aplica y practica el primero y segundo constituyente, es obvio, que el sistema recogido en la Constitución de 1824, llamado juicio de responsabilidad, es un sistema de residencia.

LAS INSTRUCCIONES.- Era la forma de control en la que los servidores de la Corona se obligaban a no excederse de sus funciones, apegándose únicamente a las indicaciones que sus superiores les determinaran, la Audiencia en caso de ser procedente, notificaba al Rey sobre el incumplimiento de estas disposiciones.

originando en muchos casos sanciones para los que hacían caso omiso a las Instrucciones, no obstante sus facultades tenían que respetar en todo momento las indicaciones que se les habían dado.

REAL CONFIRMACIÓN.- La Real Confirmación representaba una solemnidad, a través de la cual el Rey ratificaba un acto, otorgándole con ello plena validez, a pesar de que los funcionarios de menor jerarquía pudieran haber autorizado un determinado acto, el abuso de estos, cometiendo irregularidades en la autorización, encontraba otra forma de control que era la Revisión, que llevaba a cabo el titular de la Corona de las autorizaciones o actos, para considerarse como definitivas.

Encomiendas de indios, ventas y composiciones de tierras baldías, remates y renunciaciones de los Oficios Públicos enajenables, Ordenanzas redactadas por las Audiencias, los Cabildos Municipales y otros organismos administrativos; raro era el acto jurídico de alguna significación que no necesitase de la confirmación del Rey para obtener plena validez, de ahí que la obligación de cumplir este requisito fuese también un medio de controlar la actuación de los funcionarios en Indias.

2.1.3 MÉXICO INDEPENDIENTE

❖ **CONSTITUCIÓN DE 1814.**

La Constitución de Apatzingán fue la primera Constitución que apareció en el México Independiente, sancionada en Apatzingán el 22 de octubre de 1814, con el nombre de "Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana", primer documento mexicano que consagró la responsabilidad de los funcionarios públicos y el Juicio de Residencia como medio para hacerla efectiva. esta Constitución tuvo repercusiones sobre personas que habían estado protegidas en otros momentos históricos, como es la figura de los Diputados, mismos que debían sujetarse al Juicio de Residencia, en la parte que les tocaba en la

administración Pública, pudiendo ser acusados incluso durante el tiempo de su cargo encomendado, por los delitos de herejía, apostasía y por los de Estado.

Si bien el sistema de responsabilidades se encuentra en lo fundamental recogido por la Constitución de Apatzingán en los Capítulos XVIII, Del Tribunal de Residencia y XIX, De las funciones del Tribunal de Residencia, conviene destacar también algunas otras disposiciones relacionadas con esta materia.

El artículo 27 contiene el fundamento de todo Estado de Derecho: "La seguridad de los ciudadanos consiste en la garantía social: ésta no puede existir sin que fije la ley los límites de los poderes y la responsabilidad de los funcionarios públicos". Este precepto encuentra su complemento en el artículo 120, que busca su eficacia, al atribuirle al Congreso la facultad de "hacer efectiva la responsabilidad de los individuos del mismo y de los funcionarios de las demás supremas corporaciones, bajo la forma que explica este decreto".

Los secretarios eran responsables por los decretos, órdenes, circulares, títulos, despachos y demás documentos que expidieran en contra de la Constitución y de las leyes, y que debía, para su validez, llevar su firma. Correspondía al Congreso hacer la declaración de si había o no lugar a formar causa y cuando era positivo suspendía al secretario y turnaba el expediente al Supremo Tribunal de Justicia; los secretarios estaban sujetos también al juicio de residencia.

En el artículo 59 de nuestra Primera Carta Fundamental se dispuso que "Los diputados serán inviolables por sus opiniones, y en ningún tiempo ni caso podrán hacérseles cargo de ellas; pero se sujetarán al juicio de residencia por la parte que les toca en la administración pública, y además, podrán ser acusados durante el tiempo de su diputación, y en la forma que previene este reglamento, por posdelitos de herejía y por los de apostasía, y por los de Estado, señaladamente por los de infidencia, concusión y dilapidación de poscaudales públicos".

El juicio de residencia era una atribución del Tribunal del mismo nombre, que “conocerá privativamente de las causas, de esta especie pertenecientes a los individuos del Congreso, a los del Supremo Gobierno y a los del Supremo Tribunal de Justicia”.³³

Cabe hacer mención que para Carlos A. Morales Paulín el Juicio de Residencia tenía dos objetos: “1.- Cesar los actos violatorios y; 2.- Investigar las conductas ilegales de los servidores de la Corona, imponiéndoles en caso de encontrarlos culpables, penas tales como resarcimiento pecuniario, inhabilitación perpetua, destierro o incluso pena de muerte”.³⁴

Este juicio era tramitado con una inspiración y un procedimiento heredado de la Colonia para conocer el desempeño de las autoridades, una vez concluidos sus cargos, dando la oportunidad a que los gobernados presentaran sus quejas, a fin de evaluar su actuación.

Erigido el Tribunal de Residencia admitía las acusaciones contra los funcionarios en el término de un mes, pasado el cual no se daba entrada a ninguna, se absolvía a los acusados y se disolvía el Tribunal. Los juicios de residencia no podían tener una duración de más de tres meses; si agotado este término el juicio no había sido concluido se absolvía a los acusados, salvo en las causas en que era admitido el recurso de suplicación, debiéndose prorrogar por un mes más. En este precepto se hace patente la influencia directa de la legislación anterior, concretamente de la Novísima Recopilación.

Las sentencias que emitía el Tribunal de residencia se remitían al Supremo Gobierno para su publicación (notificación) y ejecución por medio del jefe o tribunal que correspondía y el expediente se regresaba al Congreso (por ser el que debía recibir las acusaciones, quejas y denuncias) para su archivo (art. 229).

³³ *Ibidem.*, p. 16.

³⁴ MORALES PAULÍN, Carlos A. Derecho Burocrático, Ed. Porrúa, México 1995, p. 344.

El Tribunal de residencia se integraba *exprofesso* para atender las acusaciones recibidas o recogidas, o bien substanciar los procedimientos a que daba lugar la comisión de los delitos referidos en el artículo 227 de la Constitución. La integración del Tribunal se hacía mediante la elección por el Congreso de siete jueces, escogidos de entre las diversas personas seleccionadas por las provincias, una persona por cada provincia. Cumplida su misión, el Tribunal se disolvía de acuerdo con la Constitución.

❖ CONSTITUCIÓN DE 1824

La residencia que tiene su origen en el derecho romano, se consagra en las Siete Partidas y en otros cuerpos legales españoles, que al extender su vigencia al Nuevo Mundo descubierto, terminarán arraigándose en lo que hoy es México; en donde se aplicará dicho juicio hasta llegada la Independencia. Y a partir de ésta, en 1824, por citar el texto constitucional que organiza la vida republicana e independiente de México, se instaurará el llamado sistema de responsabilidad.

Esta Constitución fue suscrita en la Ciudad de México el 4 de octubre de 1824, en ella también se estableció lo relativo a la responsabilidad de los servidores públicos, y el sistema de responsabilidades adquirió básicamente las características políticas que con el tiempo se irían desarrollando; como son las siguientes:

- Una estructura Federal
- Un procedimiento bi-instancial
- Se refiere sólo a los altos funcionarios de la Federación
- Se refiere a los Gobernadores cuando violen la Constitución o las Leyes Generales de la Unión.

Con la promulgación de esta Constitución, se cambió el sistema, estableciendo las responsabilidades del Presidente y Vicepresidente de la Federación, de los

Secretarios del Despacho, Gobernadores de los estados, Diputados y Senadores, y de los demás empleados públicos.

“El Presidente de la Federación, podía ser responsable de los delitos de traición a la Independencia Nacional, a la forma establecida de gobierno, por cohecho y soborno, cometidos durante el tiempo de su encargo, así como por impedir la celebración de elecciones para cualquier puesto de elección popular o impedir el ejercicio de las facultades que a las cámaras les correspondía, pudiendo conocer cualquiera de las dos cámaras en calidad de gran jurado”.³⁵

El Vicepresidente podía ser acusado por cualquier delito cometido durante el tiempo de su empleo, pero sólo ante la cámara de Diputados, los miembros de la Corte Suprema de Justicia y los Secretarios de Despacho, también respondían por cualquiera de los delitos cometidos.

Los Diputados y Senadores también podían estar sujetos a Juicio por las causas criminales, con la salvedad de que la acusación debía realizarse ante la Cámara de Senadores si se trataba de Diputados y ante la de Diputados si se trataba de Senadores, constituyéndose cada cámara en gran jurado para declarar si había lugar o no a la formación de la causa y cuando si procedía se le suspendía de su encargo y se ponía a disposición del Tribunal componente.

Eran también sujetos de responsabilidad todos los empleados públicos, ya que la Corte Suprema de Justicia conocería de las infracciones de la constitución y leyes generales, según lo prevenga la ley, así como que todo funcionario público, sin excepción de clase, antes de que tomara posesión de su destino, debía prestar juramento de guardar a la Constitución en comento y al acta constitutiva.

El objeto del juicio de responsabilidad, tenía como principales objetivos: el proteger por violaciones directas a la Constitución Federal, acta constitutiva y constituciones locales, que provengan de cualquier alta magistratura, proteger por

³⁵ DE AREZ MEJIA, Godolfino Humberto, Op. Cit., p. 16

violaciones de las Leyes y demás disposiciones generales, es decir, se protege al particular contra toda clase de funcionarios de la administración Federal y Local, incluido el Presidente y Vicepresidente; lo mismo que a los jueces en general.

Otra disposición relacionada con la responsabilidad, es la contenida en el artículo 163, que se refiere a la obligación de todo funcionario público a prestar juramento de guardar la constitución y el acta constitutiva, con lo cual aceptaban estar sometidos a la ley y que sus actos debían estar ceñidos a ella, esto es, reconocían la existencia del Estado de Derecho.

La Constitución de 1824 hizo del Poder Legislativo el núcleo del sistema de responsabilidades al establecer en su artículo 164, que el congreso proveería, mediante la expedición de las leyes y decretos, la eficacia de la responsabilidad de los que quebrantaran la constitución o el acta constitutiva.

❖ **CONSTITUCIÓN DE 1836**

El 6 de diciembre de 1836 se concluyó la constitución centralista, llamada Leyes Constitucionales. Ésta se dividió en siete partes, de ahí también su nombre de Siete Leyes, la primera de ellas fue promulgada el 15 de diciembre de 1835 y las restantes el 30 de diciembre de 1836.

En relación con el sistema de responsabilidades, si bien no de manera directa, las bases Constitucionales introducen un mecanismo de control sobre la administración pública, novedoso en la legislación mexicana. Su artículo 14 dispuso que "Una ley sistamará la hacienda pública en todos sus ramos: establecerá el método de cuenta y razón, organizará el tribunal de revisión de cuentas, y arreglará la jurisdicción económica y contenciosa en este ramo". Con este precepto, la nación adoptaba el sistema de rendición de cuentas y enfatizaba el control de un renglón particularmente sensible para la comisión de actos irregulares que obligan a responder por ellos. Este artículo de las Bases Constitucionales está íntimamente relacionado con el 52 de la Tercera Ley Constitucional que contemplaba la creación de una "comisión inspectora" para

vigilar el exacto desempeño de la Contaduría Mayor y de las oficinas generales de Hacienda. Este instrumento de control externo a los poderes ejecutivo y judicial y las autoridades departamentales, sobre los presupuestos y gastos, con el tiempo se convertiría en un importante medio del legislativo para fiscalizar e investigar las actividades de la administración pública y la detección de desviaciones e irregularidades constitutivas de responsabilidad. El sistema de responsabilidades tiene como una de sus principales causas los actos irregulares, casi siempre de carácter patrimonialista y abusivos de la autoridad conferida, fenómeno conocido como corrupción.

De las Siete Leyes, la Tercera es particularmente importante para el sistema de responsabilidades. Sus artículos 47 a 50 ,52 y 56 fracción III, contienen prácticamente toda la normatividad en materia de responsabilidades. Específicamente, señalan que el Presidente, los Senadores, los Ministros de la Alta Corte de Justicia y la Marcial, los Secretarios del Despacho, los Consejeros y los Gobernadores no podrán ser acusados contra delitos comunes más que ante la Cámara de Diputados, y si el acusado fuera Diputado o el Congreso estuviera en receso, ante el Senado. Lo anterior con las siguientes salvedades: el Presidente, desde el día de su nombramiento y hasta un año después de terminada su presidencia; los Senadores, desde el día de su elección hasta dos meses después de terminar su encargo.

Por lo que se refiere a los delitos oficiales, la Cámara de Diputados (órgano de acusación), ante la que se habrá de presentar la acusación, declarará si ha o no lugar a la formación de causa, y de ser positiva, nombrará a dos de sus miembros para sostener la acusación en el Senado (órgano de sentencia).

No obstante ser la Tercera de las Siete Leyes la fundamental en materia de responsabilidades, las leyes Cuarta, Quinta y Sexta contienen disposiciones aplicables a los poderes ejecutivo y judicial, así como a los departamentos, relacionadas directa e indirectamente con las responsabilidades de los funcionarios. El artículo 18 de la Cuarta de estas leyes citadas, señala las

conductas prohibidas al Presidente y debido a que las órdenes y demás providencias del Presidente sólo serán válidas con la firma o autorización del secretario correspondiente, los artículos 19 y 32 hacen responsables al Secretario de Estado que los autorice en violación de estos preceptos.

De la misma manera se dispone que los consejeros de gobierno serán responsables de los dictámenes que emitan contra ley expresa, especialmente si es constitucional, además de por cohecho y soborno, que se juzgará en la forma prevista por la Tercera ley. Esto último también es aplicable a los secretarios. Cabe mencionar que el artículo 2 de esta Cuarta Ley, otorga al Congreso y en especial a la Cámara de Diputados, órgano toral en el sistema de responsabilidades, facultades de gran trascendencia para el nombramiento del Presidente, pues ésta formará la terna (de las integradas previamente por el Presidente de la República, el senado y el poder judicial) de donde las juntas departamentales elegirán al Presidente de la República, y si éstas incumplían ese mandato incurrían en responsabilidad.

La Quinta ley, en su artículo 12, señala las atribuciones de la Corte Suprema de Justicia, contiene diversas disposiciones relacionadas con las responsabilidades de sus propios miembros y de los otros poderes y, lo que es muy importante, del mismo supremo poder conservador. Así en su fracción I, prescribe que a la Corte corresponde "conocer de los negocios civiles y de las causas criminales que se muevan contra los miembros del supremo poder conservador", aunque respecto de estas últimas deberá existir previa declaración del Congreso General de que ha lugar la formación de la causa, que se concluirá ante la Corte; en su fracción II se le atribuye "conocer de las causas criminales promovidas contra el Presidente de la República, Diputados y Senadores, Secretarios del Despacho, Consejeros y Gobernadores", según el procedimiento establecido en la Tercera Ley.

La Séptima ley dispone en su artículo 6 que "todo funcionario público, al tomar posesión, prestará juramento de guardar y hacer guardar, según le corresponda.

las leyes constitucionales, y será responsable por las violaciones que cometa o impida".

Las sanciones que se podían imponer eran "la destitución o la inhabilitación y para el caso de que se considerara que el servidor público merecía un castigo mayor, el Senado debía turnar el asunto al Tribunal Competente".³⁶

Como se ha señalado, en esta Constitución se introducen cambios importantes en la estructura del gobierno y del país. Se cancela el Pacto Federal, se suprime la soberanía de los estados y las legislaturas locales.

❖ **CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE 1857**

Esta constitución fue promulgada el 5 de febrero de 1857, suprimió el procedimiento binstancial al desaparecer el Senado, haciendo de todo el Congreso de la Unión, el órgano de acusación para los altos funcionarios, encargando a la Suprema Corte de Justicia fungir como jurado de sentencia.

En esta constitución se establecía claramente el juicio político, al que estaban sometidos los secretarios de despacho, los integrantes de la Suprema Corte de Justicia, los jueces de circuito y de distrito y los funcionarios públicos de la Federación cuyo nombramiento fuese popular.

Por lo que respecta al Presidente de la República, su responsabilidad surgía por cualquier falta o abuso que cometiese en el ejercicio de su encargo y además de los delitos graves del orden común. Por lo que respecta a los delitos oficiales, la Cámara de Diputados debía fungir como jurado de acusación y la de Senadores como jurado de sentencia.

Si el jurado, emitía un veredicto de culpabilidad, el funcionario acusado quedaria inmediatamente separado de su encargo y puesto a disposición de la Cámara de Senadores, para que ésta erigida en jurado de sentencia, procediese a

³⁶ LANZ CARDENAS, José Trinidad. Op. Cit., p. 144

aplicar, a mayoría absoluta de votos y previa audiencia del reo y del acusado, si lo hubiese, la pena establecida en la ley.

Debemos reiterar que el sistema unicameral que se implantó en esta Constitución y hasta antes de la restauración del Senado, era la Suprema Corte de Justicia la que en tribunal pleno dictaba el fallo correspondiente por el delito oficial que hubiese cometido el alto funcionario.

Si se trataba de un delito común, el Congreso se erigiría en gran jurado, quienes declararían por mayoría absoluta de votos, si éste procedía o no de ser afirmativo el acusado quedaba separado de su función y sujeto a la acción de los tribunales comunes. Tratándose de delitos oficiales, conocía el Congreso como jurado de acusación y la Suprema Corte de Justicia como jurado de sentencia.

El jurado de acusación a mayoría absoluta de votos, declararía si el acusado era o no culpable, en caso de que la declaración fuese absolutoria, el funcionario continuaba en ejercicio de su encargo, si era por el contrario condenatoria, quedaba inmediatamente separado y puesto a disposición de la Suprema Corte de Justicia, lo anterior hasta antes de 1874, ya que a partir de las reformas hechas a esta Constitución, será la Cámara de Senadores quien funja como jurado de sentencia, pudiendo en este caso aplicar a mayoría absoluta de votos la pena que la ley designe.

En su Título IV, aparte de la responsabilidad del Presidente de la República, sólo previó las responsabilidades de los altos funcionarios a nivel federal, así como las de los gobernadores a nivel estatal, en materia de delitos, faltas y omisiones oficiales, y delitos comunes.

El texto del artículo 103 constitucional establecía que: Los diputados al Congreso del Union, los individuos de la Suprema Corte de Justicia y los Secretarios del Despacho son responsables por los delitos comunes que cometan durante el tiempo de su encargo, y por los delitos, faltas u omisiones en que

incurran en el ejercicio de ese mismo cargo. Los gobernadores de los estados lo son igualmente por infracción de la Constitución y Leyes Federales. Lo es también el Presidente de la República; pero durante el tiempo de su encargo sólo podrá ser acusado por los delitos de traición a la patria, violación expresa de la Constitución, ataque a la libertad electoral y delitos graves del orden común".³⁷

Este Título IV se compone de seis artículos (del 103 al 108). El primero de ellos define quiénes son los sujetos de responsabilidad, como se señala en el párrafo que antecede, los artículos 104 y 105 determinan las autoridades competentes y el procedimiento cuando se trata de delitos comunes y delitos oficiales.

El artículo 106, señala que pronunciada la sentencia no puede concederse la gracia del indulto, el 107 señala que solo es exigible durante el tiempo del encargo y un año después y el artículo 108, dentro de la filosofía política liberal en que se inscribe la Constitución de 1857, determina lo que en materia privada debe observarse: en las demandas civiles no hay fuero ni inmunidad para ningún funcionario.

Como puede apreciarse, la idea de responsabilidad que contiene esta disposición se manifiesta en el mismo sentido que lo establecía la Constitución de 1824, encauzada fundamentalmente a los delitos comunes y oficiales, no obstante que en el texto se mencionan las faltas oficiales las cuales no fueron reguladas en las leyes secundarias, fuera del contexto penal.

Con base en esta Constitución y sus leyes reglamentarias en materia de responsabilidades, tampoco fue posible el desarrollo de la responsabilidad disciplinaria, ya que sus disposiciones sólo establecieron las responsabilidades de una minúscula parte del total de los servidores del Estado, con enfoque fundamentalmente de naturaleza penal y política, dejando de lado la responsabilidad administrativa de los trabajadores al servicio del Estado.

³⁷ DELGADILLO GUTIERREZ, Luis Humberto, El Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos, 4ª ed., Ed. Porrúa, México 2001, p. 46.

❖ LEY SOBRE RESPONSABILIDAD DE LOS ALTOS FUNCIONARIOS DE 1870. (LEY JUÁREZ)

El decreto del 3 de noviembre de 1870, conocido como "Ley Juárez", estableció los delitos, las faltas y las omisiones oficiales de los altos funcionarios de la Federación, y señaló como sujetos a los regulados en el artículo 103 de la Constitución de 1857 (artículo transcrito en el punto anterior).

Estableció las disposiciones necesarias sobre los delitos, faltas u omisiones oficiales; así, de acuerdo a lo estipulado en el artículo 1° de esta ley, se consideraron como delitos oficiales el ataque a las instituciones democráticas, a la forma de gobierno republicano, representativo y federal, la usurpación de atribuciones, la violación a las garantías individuales y cualquier infracción a la Constitución o Leyes Federales en puntos de gravedad para lo cual se determinaron como sanciones la destitución del cargo y la inhabilitación de funcionarios por un término de 5 a 10 años.

La determinación para señalar la sanción por faltas oficiales dependía de la gravedad de éstas y la pena que se imponía en estos casos era la suspensión en el cargo y la inhabilitación de seis meses a un año; en este sentido se consideraban como faltas oficiales aquellas infracciones cometidas en materia de poca importancia.

Reguló otra infracción que se denominaba omisión en el desempeño de funciones oficiales, éstas eran definidas como la negligencia o inexactitud en el desempeño del empleo, cargo o comisión del funcionario; imponiéndosele como sanción la suspensión o inhabilitación en el cargo de seis meses o un año. Sin embargo, esta Ley no tomó muy en cuenta el aspecto procedimental y en términos generales careció de una estructura operativa que permitiera llevarla a la práctica.

De esta manera combatió los intereses que se gestaban en el Congreso, contrarios al proyecto de la Nación y fortaleció su poder real respecto de los

enemigos de la restauración de la República, asumiendo la capacidad para discernir sobre el fincamiento de responsabilidad a los altos funcionarios de la Federación.

Esta ley, desarrollaba el procedimiento a partir de lo dispuesto en los artículos 103 y 104 Constitucionales, diferenciando cuando se trataba de delitos comunes. En el primer caso, el Congreso, integrado sólo por la Cámara de Diputados, actuaba como Jurado de Acusación, y la Suprema Corte de Justicia, como Jurado de Sentencia. A partir de 1875, fecha en que se instauró el sistema bicamaral, el Jurado de Sentencia se integró por la Cámara de Senadores. La votación que se exigía era por mayoría absoluta de votos.

La Ley Juárez definió en sus tres primeros artículos lo que reentiende por delitos oficiales, faltas (o infracciones) y omisiones; los siguientes tres, qué penas corresponden a cada uno de ellos; el séptimo, quiénes son los sujetos de responsabilidad. El artículo 8 introduce el concepto de la responsabilidad patrimonial del funcionario por los daños y perjuicios a que diere lugar el delito, la falta u omisión. Los artículos 9 y 10 establecen la posibilidad de que el gran jurado emita dos resoluciones al coexistir un delito, falta u omisión oficial con un delito común; una, en el primer caso, que declarará culpable o absuelto al acusado, y otra, en el segundo, con la declaración de si hay o no lugar a proceder de los tribunales ordinarios. Es de suma importancia lo dispuesto por el artículo 11 al establecer la acción popular contra los delitos, faltas u omisiones oficiales.

Además, el tipo de corrupción que sancionaba estas disposiciones no configuraba delitos propiamente dichos, sino situaciones políticas que hacían factible la separación del alto funcionario de su cargo cuando hubiera defraudado la confianza que en él se había depositado. Se puede decir que la Ley de 1870, fue un ordenamiento jurídico esencialmente de carácter procesal, en el cual se enumeraron delitos y faltas oficiales y se precisó la existencia de omisiones en el desempeño del encargo. sin embargo, las conductas que dictó fueron muy vagas para configurar un delito

❖ LEY DE RESPONSABILIDADES DE LOS FUNCIONARIOS Y EMPLEADOS DE LA FEDERACIÓN DE 1896. (LEY PORFIRIO DÍAZ)

Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 6 de junio de 1896, esta ley, denominada "Ley Reglamentaria de los artículos 104 y 105 de la Constitución Federal", regulaba en su primer capítulo la responsabilidad y el fuero constitucional de los altos funcionarios federales, que eran los mismos sujetos a que se refirió la "Ley Juárez", ya que ambas se remitían al artículo 103 constitucional. Reconocía la responsabilidad por delitos, faltas y omisiones oficiales en iguales términos que aquella, y responsabilidad por delitos comunes cometidos durante el tiempo de su encargo, pero además, en forma clara determinó la "declaración de procedencia", que debía dictar el Gran Jurado en los casos de los delitos o faltas del orden común cometidas por los altos funcionarios, estableciendo que gozarían de fuero constitucional desde que entraran en funciones.

La Ley Díaz consta de seis capítulos. En el Primero hace referencia a los funcionarios de responsabilidad, sujetos de responsabilidad y al fuero, en los mismos términos que el artículo 103 constitucional.

El Segundo se refiere a las secciones instructoras, de la forma como se integrarán, cómo funcionarán, mediante las cuales deberá operar el Congreso en materia de responsabilidades ya sea como gran jurado, jurado de acusación o jurado de sentencia; el Tercero Capítulo, se refiere al procedimiento cuando se trate de delitos comunes (gran jurado), que introduce el concepto de declaración de inmunidad que deberá ser expedida por la Cámara de Diputados cuando se ejerza acción contra un funcionario con fuero y que esté siendo juzgado por un tribunal ordinario sin haberse obtenido previamente la declaración de procedencia del gran jurado.

El Cuarto y Quinto capítulos especifican la forma de proceder de los jurados de acusación y de sentencia en los casos de responsabilidad oficial, de los derechos del acusado (hacerle de su conocimiento de qué se le acusa y quién es su acusador, garantía de audiencia, nombramiento de dos defensores, admisión y desahogo de pruebas, alegatos), todo dentro del marco establecido por el Código de Procedimientos Penales del Distrito Federal. Las resoluciones de los jurados de acusación y de sentencia son irrevocables.

El sexto y último capítulo hace referencia a cuestiones generales del procedimiento, tales como la recusación y la excusa, con expresión de causa o sin ella, el exhorto, la integración del expediente con copias certificadas.

Respecto de los delitos, faltas y omisiones oficiales, se establecieron los procedimientos ante el jurado de acusación y el jurado de sentencia, pero no se especificaron los delitos oficiales, para cuya identificación remitía a los Códigos Penales.

De lo anterior se puede concluir que todo el enfoque de responsabilidades siguió encauzado a las materias política y penal, sin que las responsabilidades administrativa y civil tuvieran la posibilidad de una base jurídica para su desarrollo.

La Constitución del 57 y las dos leyes de responsabilidades que reglamentan el Título Cuarto, significan un gran avance en esta materia en relación con lo que hasta entonces había venido ocurriendo. Se precisan los sujetos, las materias, los términos, las modalidades del procedimiento y se determina el código adjetivo en que se fundamentará el mismo. Muchos autores han visto en este título una atribución que otorga al Congreso un poder sustancial sobre los otros poderes pues constituye su más importante función, en el juicio de responsabilidad política de los altos funcionarios.

❖ **CONSTITUCIÓN DE 1917**

A partir del 1° de mayo de 1917 entró en vigor nuestra Constitución Política vigente a la fecha, que en el texto original de su Título IV estableció las bases “De la responsabilidad de los funcionarios Públicos”.

El Título Cuarto es con algunos cambios, el mismo que el de la Carta de 1857 la cual tenía seis artículos (103 al 108) y la de 1917, siete (108 al 114); sin embargo, el artículo 110 que sería el adicionado, forma su contenido exactamente con el de la última parte del 103.

En esta constitución se agregaron como sujetos de responsabilidad al Procurador General de la República y los Diputados locales, y se excluyó al Vicepresidente, además de los delitos oficiales del Presidente, se retiraron la violación expresa de la Constitución y el ataque a la libertad electoral. El 109 es en esencia el mismo 104 de la constitución precedente con algunas precisiones, pero sobre todo, con una adición final, que exceptúa al Presidente de la República de quedar sujeto a la acción de los tribunales comunes, sino a la del Senado, pues al delito común se le dará tratamiento de delito oficial.

El empeño presidencialista de la Constitución de 1917 se observa también en su Título Cuarto, al tratar los delitos comunes del Presidente de la República como si fueran oficiales y de esta manera sustraerlo de la acción de los tribunales ordinarios, al transferir el juicio de estos delitos al Senado, un cuerpo más reducido y al aumentar la proporción de la votación condenatoria.

El Dictamen con el que se presentó el Título Cuarto de la Constitución de Querétaro hacía una serie de pronunciamientos en los que se resumían los propósitos perseguidos, entre los que destacaba la exigencia de estabilidad del Poder Ejecutivo y de responsabilidad de los funcionarios por las faltas cometidas en el desempeño de sus encargos, la importancia de un sistema de esta naturaleza en el marco constitucional y la necesidad de hacer participar a la

ciudadanía en la denuncia ante la Cámara de Diputados de los delitos o faltas oficiales de los funcionarios.

En este sistema, decía el Dictamen, debe quedar precisamente establecida “en primer lugar, la responsabilidad de todos los funcionarios; en segundo, el procedimiento para juzgarlos, y en tercero, la penalidad respectiva”. Por lo que hace a la primera cuestión ¿Quiénes son los funcionarios responsables?, el Dictamen señala que: el Presidente de la República, los Senadores, los Diputados Federales, los Magistrados de la Suprema Corte, los Secretarios del despacho, el Procurador General de Justicia, los gobernadores de los Estados y los Diputados locales.

El procedimiento para juzgarlos es distinto, ya se trate de delitos comunes u oficiales, “respecto de los primeros, el principio de igualdad ante la ley y la prohibición de tribunales especiales, somete a los funcionarios y a los jueces del orden común, como a cualquier otro ciudadano. Solamente que para poner a cubierto a estos funcionarios de ataques infundados por parte de enemigos políticos, ataques que pudieran perjudicar la buena marcha de la administración, separando constantemente a los jefes de los departamentos, se ha establecido que, para quedar un alto funcionario a disposición del juez común, debe hacerse antes una declaratoria por la Cámara de Diputados. Solamente el Presidente de la República será juzgado siempre por el procedimiento para delitos oficiales”.

Los delitos oficiales serán juzgados por el “Senado, mediante el siguiente procedimiento: la Cámara de Diputados hace la acusación a la de Senadores; dicta sentencia, previos los trámites ordinarios de todo el proceso” por último, la penalidad, puede estar prevista en una ley especial que fije una penalidad del orden común, o bien que se trate de un delito oficial, para el cual se prevé una penalidad general, que consiste en la privación o en la inhabilitación para obtener otro, según establezca la ley secundaria respectiva.

Si la eficacia de las leyes se mide por el cumplimiento de sus propósitos, debe señalarse que los resultados de la aplicación de estas leyes no fueron satisfactorios. Las obligaciones establecidas para todos los funcionarios y empleados no eran observadas sistemáticamente. En algunas ocasiones fueron utilizadas con fines políticos, pero la ciudadanía no recibió la satisfacción de que su aplicación contribuyera al abatimiento de la corrupción y a la moralización del aparato público. Se conocieron casos, vox populi, de enriquecimiento inexplicable que no fueron investigados, menos sancionados con arreglo a la ley.

De las disposiciones que integraron el texto original del Título Cuarto, artículos 108 al 114, ninguna se refirió en forma expresa a las responsabilidades de carácter administrativo o disciplinario, ya que fundamentalmente se reguló lo relativo a los delitos comunes y a los oficiales de los funcionarios públicos y sólo se mencionaron las faltas u omisiones oficiales, que podrían identificarse como las responsabilidades administrativas, aunque no se precisó su contenido, lo cual se dejó al legislador secundario, ocupando el texto de los siete artículos que integran dicho título relativo a los delitos, la fuero de los "altos funcionarios", al procedimiento para el desafuero y al procedimiento del juicio político.

Sin embargo, sin ánimo de justificaciones, debe considerarse que el tema de la responsabilidad no había sido debidamente determinado. Existía confusión en la forma como se le debía de entender. Desde la definición de delitos, faltas y omisiones oficiales, y la diferencia entre ellos. Su oscurecimiento por los delitos comunes y la necesidad de proteger determinadas funciones públicas. El no partir de los principios de legalidad e igualdad ante la ley, condujo que a ciertos actos de los funcionarios, irregulares y violatorios de la Constitución y Leyes Federales, se les llamara delitos oficiales, sin reparar que de los delitos se ocupan los códigos penales y todos los ciudadanos de un país deben observar, en vez de llamarla responsabilidad pública u oficial, la que a su vez pueden ser política y administrativa, con características y sanciones propias.

2.2 CONCEPTO DE RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA

La voz responsabilidad proviene del latín “reponder”, que significa: prometer, merecer, “pagar”; así “responsalis”, significa el obligado a responder de algo de alguien, se trata de la “obligación de pagar las consecuencias de un acto”,³⁸ dependiendo de las disposiciones que se violente, será el tipo de responsabilidad que se cause.

Cuando la conducta de algún individuo sin importar sus condiciones particulares, contradice alguna disposición jurídica, origina una responsabilidad a cargo de este, que le generará consecuencias jurídicas.

El maestro Gabino Fraga señala que “La falta de cumplimiento en los deberes que impone la función pública da nacimiento a la responsabilidad del autor, responsabilidad que puede ser de orden civil, de orden penal o de orden administrativo. Cualquier falta cometida por el empleado en el desempeño de sus funciones lo hace responsable administrativamente, sin perjuicio de que puede originarse, además una responsabilidad civil o penal”.³⁹

Al margen de otras modalidades de responsabilidad como la política, civil y penal, encontramos la administrativa, en la que se sujeta la conducta de los servidores públicos a través de la prescripción, de obligaciones que con motivo del empleo, cargo o comisión que desempeñan en el servicio público, deberán observar.

La Responsabilidad Administrativa es la obligación que tiene un servidor público, de responder por irregularidades que cometa durante sus funciones.

Se origina en el caso del Distrito Federal, por sus servidores públicos al incumplir los supuestos establecidos en el artículo 47 de la Ley Federal de

³⁸ MARTÍNEZ MORALES, Rafael, Derecho Administrativo, 1er. Y 2º. Curso, 4ª ed., Ed. Oxford, México 2000, p. 329.

³⁹ FRAGA, Gabino, Derecho Administrativo, 42ª ed., Ed. Porrúa, México 2002, p. 169.

Responsabilidades de los Servidores Públicos, numeral que contiene las obligaciones que deben observar, en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, con la finalidad de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia, principios a través de los cuales deben conducirse.

Cuando los servidores públicos lesionan valores protegidos por las leyes penales, la responsabilidad en la que incurren es penal y, por lo tanto, les serán aplicables las disposiciones y los procedimientos de esa naturaleza; cuando realizan funciones de gobierno y de dirección y afectan intereses públicos fundamentales o el buen despacho de los asuntos, dan lugar a la responsabilidad política; y cuando en el desempeño de su empleo, cargo o comisión incumplen con las obligaciones que su estatuto les impone para salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el ejercicio de la función pública, la naturaleza de la responsabilidad es de carácter administrativo.

En este sentido, el sistema de responsabilidades de los servidores públicos se integra por cuatro diferentes tipos de responsabilidades: penal, civil, política y administrativa; las dos primeras reguladas por las leyes de la materia correspondiente, y las dos últimas reglamentadas en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, por lo anterior, a continuación se menciona, en que consisten cada una de ellas:

RESPONSABILIDAD PENAL

Es la que se imputa al culpable de un acto contrario a la ley realizado con culpa o dolo. Entraña la aplicación de sanciones públicas, penas o medidas de seguridad, se aplica el C. Penal que prevé, califica y castiga los hechos delictuosos imputables a los funcionarios públicos, sea por su participación activa en los mismos o por la mera pasividad ante el deber de intervenir, cuyas sanciones afectan a los derechos personales.

Conforme a la fracción II del artículo 109 constitucional "La comisión de delitos por parte de cualquier servidor público será perseguida y sancionada en los términos de la legislación penal", por lo que en el Título Décimo del Código Penal Federal, se establecen 13 figuras delictivas en las que el sujeto activo necesariamente deberá tener la calidad de servidor público, aunque el artículo 212 dispone en su parte final que "Se impondrán las mismas sanciones previstas para el delito de que se trate a cualquier persona que participe en la perpetuación de alguno de los delitos previstos en este título o el subsecuente"

Los delitos de referencia son:

1. Ejercicio indebido de servicio público
2. Abuso de autoridad
3. Coalición de servidores públicos
4. Desaparición forzada de persona
5. Uso indebido de atribuciones y facultades
6. Concusión
7. Intimidación
8. Ejercicio abusivo de funciones
9. Tráfico de influencias
10. Cohecho
11. Cohecho a servidores públicos extranjeros
12. Peculado
13. Enriquecimiento ilícito

Para estos delitos se asignan penas de privación de la libertad, sanción económica, destitución e inhabilitación para desempeñar empleos, cargos o comisiones públicas, así como el decomiso de bienes cuya legal procedencia no se logre acreditar.

RESPONSABILIDAD CIVIL

Dentro del Título Cuarto Constitucional, en particular el artículo 109, que establece los diferentes tipos de responsabilidades de los servidores públicos, no se define la responsabilidad civil, a pesar de que en la exposición de motivos de las reformas a este título, al hacer mención de los cuatro tipos que integran el Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos, se hace referencia a ella.

En el párrafo octavo del artículo 111 constitucional se menciona esta responsabilidad, al exponer que “en demandas de orden civil que se entablen contra cualquier servidor público no se requerirá declaración de procedencia”.

La justificación de la existencia de esta responsabilidad parte del principio de que “nadie tiene derecho a dañar a otro”, y encuentra su base constitucional en los artículos 1º, 12, 13 y 27, que establecen la igualdad ante la ley y la inviolabilidad de la propiedad, al disponer que todos los individuos gozarán de las garantías que otorga la Constitución y que ningún individuo tendrá prerrogativas o ventajas especiales, y garantiza el derecho de propiedad privada, limitada sólo en los casos previstos en ella y con las modalidades que dicte el interés público.

Para que una responsabilidad pueda ser denominada civil, independientemente de que su contenido sea resarcitorio, es necesario que se produzca entre particulares y se demande por las leyes civiles.

RESPONSABILIDAD POLÍTICA

En los términos de la fracción I del artículo 109 constitucional, “se impondrá, mediante juicio político, las sanciones indicadas en el artículo 110 a los servidores públicos señalados en el mismo precepto, cuando en el ejercicio de sus funciones incurran en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos o de su buen despacho. No procede el juicio político por la mera expresión de ideas”.

En razón de las características de los sujetos del juicio político nos encontramos que se trata de servidores públicos que tienen atribuidas facultades de gobierno y de administración que, por lo tanto, su actuación puede ser trascendente respecto de los intereses públicos fundamentales. Por consiguiente, no todos los servidores públicos podrían incurrir en este tipo de responsabilidad.

Cabe citar que la expresión de responsabilidad política se utiliza como aquella que puede atribuirse a un servidor público de alta jerarquía como consecuencia de un Juicio Político seguido por presuntas infracciones graves de carácter político, independientemente de que las mismas se configuren o no en algún delito sancionado por la legislación penal común.

Tratándose de los gobernadores de los Estados, diputados locales, Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia locales y, en su caso, los miembros de las Judicaturas locales, su responsabilidad política a nivel federal se genera, además, por violaciones graves a la Constitución Federal y a las leyes que de ella emanen, así como por el indebido manejo de fondos y recursos federales, situación que será estudiada y resuelta por el Congreso Federal, con carácter declarativo, a fin de que la legislatura local que corresponda resuelva en definitiva.

En este caso encontramos que tratándose de los funcionarios locales, la posibilidad de responsabilidad política se amplía por violaciones graves a disposiciones constitucionales y legales federales; el único problema que se presenta es que en ningún ordenamiento se establece en qué consiste la gravedad de la violación.

RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA

“Es un tipo de responsabilidad en la que incurre un servidor público por actos u omisiones cometidos con motivo del desempeño de su empleo, cargo o comisión, que resultan contrarios a los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que rigen en el servicio público”.⁴⁰

⁴⁰ Suprema Corte de Justicia de la Nación, Manual del Justiciable en materia Administrativa, México 2003, p. 63

En los términos de la fracción III del artículo 109 constitucional “Se aplicarán sanciones administrativas a los servidores públicos por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones”, los cuales se encuentran enunciados en veinticuatro fracciones del artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

En la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos su Título Tercero se denomina “responsabilidades administrativas”, que se inicia con la definición del ámbito personal de validez del ordenamiento y en seguida en el artículo 47 se establece el “Código de conducta ético en el servicio público”, con la prescripción de las obligaciones para todos los servidores públicos, que desempeñan un empleo cargo o comisión en el servicio público.

El sistema de responsabilidades de los servidores públicos considera sus funciones, atribuciones y prerrogativas, en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, con complemento de el Código Penal para el Distrito Federal en materia común y para toda la República en materia Federal, así como el Código Civil para el Distrito Federal en materia común y para toda la República en materia Federal.

Otros ordenamientos federales o reglamentos de igual manera tienen reservado un apartado especial: los sistemas de órganos de control creados por los distintos ordenamientos legales para prevenir y sancionar la corrupción de los servidores públicos. los procedimientos a los que deben quedar legalmente sujetos los servidores públicos. por el incumplimiento de sus obligaciones.

De lo anterior descrito podemos concluir que la responsabilidad administrativa es la que surge de actos u omisiones de las autoridades administrativas en el ejercicio de sus funciones cuando violan quebrantan o desconocen las normas que regulan su desempeño. Se aplican leyes del procedimiento administrativo y los estatutos de los empleados públicos y las responsabilidades en que pueden incurrir los servidores

públicos frente al Estado son de naturaleza política, penal y administrativa, tal como lo establece el artículo 109 de la Constitución Federal, las cuales se pueden generar simultáneamente con una sola conducta, dando lugar a la imposición de tres tipos de sanciones, mediante diferentes procedimientos: un procedimiento penal ante el Poder Judicial, un juicio político ante el Poder Legislativo, y un procedimiento administrativo ante el superior jerárquico del servidor público. Por otra parte, frente a los particulares, la responsabilidad será de carácter civil, y deberá ser tramitada conforme a las leyes civiles y ante los jueces de esa materia.

2.3 SUJETOS DE RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA

A los servidores públicos que encarnan a un órgano del Estado, para que el Estado desarrolle sus tareas propias y legalmente establecidas, es a quienes se les puede exigir la responsabilidad oficial prevista en el Título Cuarto de nuestra Carta Magna.

De esta manera, por servidor público debe entenderse al sujeto que un órgano del estado faculta para permitir que éste desarrolle las tareas propias de sus funciones, requiriéndose necesariamente la existencia de ese individuo para que el órgano de referencia pueda emitir cualquier acto de autoridad, puesto que tal ente no tiene una capacidad para actuar por sí mismo.

El servidor público debe desarrollar una tarea específica, consistente en dar vida a diversos actos previstos por las leyes, a fin de mantener vigente uno de los aspectos propios que debe cumplir el Estado para llevar adelante sus funciones o tareas, beneficiando a la población de una determinada comunidad o conglomerado humano. Todo servidor público debe abstenerse de actuar en perjuicio de la sociedad e incluso de alguno de sus miembros, pues su función consiste en realizar su mayor esfuerzo y empeño para conseguir los fines del Estado y satisfacer los intereses de la población.

El Capítulo Primero del Título Tercero de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, se detalla cuales son las responsabilidades administrativas en que incurren los servidores públicos y para mayor precisión, en el artículo 47 de la ley mencionada, se encuentran enumeradas el conjunto de obligaciones administrativas a las que debe sujetarse el servidor público, para salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el desempeño de sus empleo, cargo o comisión, y en resumen son:

1. Falta de diligencia;
2. Ilegalidad al formular y ejecutar planes, programas y presupuestos;
3. Desvío de recursos, facultades e información;
4. Descuido de conducta e información;
5. Mala conducta y faltas de respeto;
6. Agravios o abusos con los inferiores;
7. Falta de respeto a un superior o insubordinación;
8. El no informar al superior del incumplimiento de las obligaciones y de las dudas fundadas que tuviere sobre la procedencia de las ordenes que recibe;
9. Ejercer funciones que no le corresponden;
10. Autorizar a un inferior a faltar a más de quince días seguidos o treinta discontinuos en un año;
11. Ejercer otro cargo compatible;
12. Intervenir en el nombramiento de otra persona inhabilitada;
13. No excusarse cuando tenga impedimento;
14. No informar al superior de la imposibilidad de excusarse cuando tenga impedimento;
15. Recibir donativos de personas cuyos intereses este afectando.
16. Pretender obtener beneficios extras de su remuneración;
17. Intervenir en la designación de una persona, sobre la que tenga interés personal;
18. No presentar su declaración de bienes;
19. Desatender las ordenes de la Secretaria de la Contraloria.

- 20.No informar al superior de la inobservancia de las obligaciones de sus subalternos;
- 21.No proporcionar la información solicitada por la Comisión Nacional de Derechos Humanos;
- 22.Incumplimiento de cualquier disposición jurídica;
- 23.Abstenerse de celebrar o autorizar contratos relacionados con adquisiciones, arrendamientos y enajenación de todo tipo de bienes ,prestación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de obra pública, con quien desempeñe un empleo, cargo o comisión en el servicio público.
- 24.Las demás que impongan las leyes.

Del anterior catálogo de las obligaciones, se desprende que los principios que protege la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, son cinco a saber:

LA LEGALIDAD.- Implica que los servidores públicos deben actuar conforme a derecho.

LA HONRADEZ.- Su actuación no debe estar subsumida ni implicada a aspectos de corrupción en ninguna de sus diversas especies, ya que debe ser recta e íntegra.

LA LEALTAD - Es la entrega que debe tener el servidor público para con la Institución a la que presta sus servicios, así como al personal al cual están subordinados, preservando y protegiendo los intereses públicos.

LA IMPARCIALIDAD - Su actuación debe ser siempre sin favoritismos ni preferencias personales hacia alguna de las partes que a él concurren a solicitar sus servicios debiendo atender al público en forma idéntica, sin distinción entre él

LA EFICIENCIA.- Consiste en una virtud y facultad de los servidores públicos para lograr un efecto determinado, como puede ser el establecido en las leyes.

La responsabilidad administrativa resulta novedosa en el sistema jurídico mexicano a partir de las reformas de 1982, ya que ni el constituyente de 1957, ni el de 1917, establecieron de manera clara y precisa la responsabilidad administrativa, puesto que las leyes anteriores a la vigente, tampoco la regularon.

Se encuentra fundamentada legalmente en los artículos 109 fracción III, 113 Y 114 párrafo tercero de la Constitución, así como en la ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos en su Título Tercero, denominado "Responsabilidades Administrativas".

Las causas por las que se puede exigir responsabilidad administrativa a los servidores públicos tal y como lo señala el artículo 49 de la ley de la materia, será por incumplimiento de sus obligaciones, con las que se iniciará en su caso, el procedimiento disciplinario correspondiente.

Otro supuesto en el que se puede incurrir en responsabilidad administrativa por parte de los servidores públicos, se encuentra contenida en el artículo 50 de la citada ley de responsabilidades, el cual en su párrafo segundo menciona:

"Incorre en responsabilidad administrativa el servidor público que, por si o por interpósita persona, utilizando cualquier medio, inhiba al quejoso para evitar la formulación o presentación de quejas y denuncias, o que con motivo de ello realice cualquier conducta injusta u omita una justa y debida que lesione los intereses de quienes las formulen o presenten".

En tal virtud, tomando en consideración que la responsabilidad administrativa de los servidores públicos constituye el objeto fundamental del Derecho Disciplinario, esta se produce como consecuencia jurídica de los actos u

omisiones realizadas por los servidores públicos en ejercicio de sus funciones, que afecten los valores fundamentales que rigen la función pública.

2.4 SANCIONES

Para la Teoría General del Derecho, la sanción es "la consecuencia jurídica que el incumplimiento de un deber produce en relación con el obligado",⁴¹ esto es que tiene como objetivo la observancia de las normas, el restablecimiento del orden jurídico y el control de las conductas contrarias al mandato legal.

Así podemos mencionar que la finalidad que se persigue al imponer la sanción se puede dividir en tres puntos:

- a) El cumplimiento forzoso de la observancia de las normas;
- b) La reparación del daño o indemnización, equivalente a la obligación incumplida; y
- c) Destitución, inhabilitación o la privación de la libertad, en caso de que el daño ocasionado sea irreparable.

La sanción administrativa, es el castigo que imponen las autoridades administrativas a los infractores de la ley administrativa. Presupone la existencia de un acto ilícito que es la oposición o infracción de un ordenamiento jurídico administrativo. El daño que se causa por la infracción o ilícito administrativo, a la administración, a la colectividad, a los individuos o al interés general tutelado por la ley, tiene como consecuencia jurídica el castigo consistente en la sanción administrativa.

Por otro lado, se les denomina como las privaciones de bienes o derechos impuestas por la administración a un administrado como consecuencia de una actividad ilegal que le es imputable.

⁴¹ GARCIA MAYNEZ, Eduardo. Introducción al Estudio del Derecho. 54ª ed. E d Porrúa, México 2002, p. 294

Las sanciones administrativas constituyen el mecanismo más intenso para salvaguardar los valores tutelados por la Ley de Responsabilidades. La sanción puede constituir en la revocación de la pérdida de un derecho o expectativa a la imposición de una multa, pero la administración no puede imponer sanciones que impliquen directa o indirectamente privación de libertad por prohibirlo expresamente la Constitución.

Su fundamento se encuentra en los artículos 109 fracción III y 113 constitucionales, los cuales literalmente disponen:

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

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

Artículo 113.- Las leyes sobre responsabilidad administrativa de los servidores públicos, determinarán sus obligaciones a fin de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el desempeño de sus funciones, empleos, cargos y comisiones; las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que incurran, así como los procedimientos y las autoridades para aplicarlas. Dichas sanciones, además de las que señalen las leyes, consistirán en suspensión, destitución e inhabilitación, así como en sanciones económicas y deberán establecerse de acuerdo con los beneficios económicos obtenidos por el responsable y con los daños y perjuicios patrimoniales causados por sus actos u omisiones a que se refiere la fracción III del artículo 109, pero que podrán exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños y perjuicios causados.

En el caso de las sanciones disciplinarias, es indispensable que exista una relación de subordinación entre el sujeto acreedor a la sanción y el órgano que la impone, por lo que, únicamente se aplican a las personas que tienen la investidura de servidor público, a fin de conservar los valores de la función pública.

El artículo 53 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos establece cuales son las sanciones aplicables por responsabilidad, siendo las siguientes:

I.- *EL APERCIBIMIENTO PRIVADO O PÚBLICO.*- Esta situación consisten en una advertencia que se hace al servidor público para conminarlo a que se conduzca en términos legales, pudiendo hacerse ese confinamiento por parte de su superior jerárquico en privado o lo que se llama a puerta cerrada, generalmente en forma verbal, sin que se deje constancia documental de su aplicación por no considerarse conveniente, por la poca importancia del asunto; asimismo será público el apercibimiento, cuando se estime que la responsabilidad en que incurrió el servidor público amerite que deba quedar por escrito un antecedente de la sanción, integrándola a su expediente personal.

II.- *LA AMONESTACIÓN PÚBLICA O PRIVADA.*- Otra forma de sancionar a un servidor público se da a través de la amonestación, la cual también puede adoptar la forma de pública o privada. La distinción entre el apercibimiento y la amonestación es difícil ya que en términos de los diccionarios, ambos conceptos implican la misma idea remitiéndose siempre al significado del otro termino cuando se requiere explicar a uno de ellos, por lo que podría decirse que en realidad son palabras sinónimas.

Como se ve hay una identidad entre ambos términos y sanciones, que hacen difícil determinar cual es su distinción y diferencia, ya que son conductas sinónimas.

III.- *LA SUSPENSIÓN*.- La siguiente forma de darse una sanción al servidor público que no cumple cabalmente con su función, es a través de la suspensión que de él se hace en el desempeño del empleo, cargo o comisión pública que este desempeñando. La suspensión como sanción consiste en separar temporalmente a un servidor público del empleo que este desarrollando, sin que se le deje excluido ad perpetuam del cargo del mismo, sino que la separación que se hace es temporal.

La suspensión a que se hace mención ahora no es, ni por equivocación, equiparable con la medida preventiva de suspensión temporal a que se refiere el artículo 64, fracción IV de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, la cual tiene por objeto permitir la investigación y el desarrollo de determinadas actividades tendientes a dilucidar si existe responsabilidad administrativa por parte del individuo acusado o, si por el contrario, este no incurrió en la misma, en tanto que la suspensión aludida por el artículo 53 fracción III del ordenamiento legal antes citado, es en estricto sentido, la imposición de una sanción por haberse encontrado como responsable al servidor público, es decir, esta suspensión implica la pregerminación derivada del procedimiento a que se refiere esta ley, de que el individuo contra el que se hace valer el procedimiento, ha incurrido en una conducta contraria al o dispuesto por el artículo 47 de la ley que nos ocupa, por lo que es declarado como sancionable y en esas condiciones se le separará del empleo o cargo que este ocupando. En ambos casos la separación derivada de la suspensión implica que transcurrido algún tiempo, el individuo sancionado podría reincorporarse al cargo que estaba desempeñando.

IV.- *DESTITUCIÓN DEL PUESTO*.- Una forma más de castigarse o sancionarse a los servidores públicos por haber incurrido en responsabilidad administrativa, es la prevista en la fracción IV, del artículo 53 de la ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, consistente en destituir del puesto a dicho individuo, lo que implica que esa persona será separada de su cargo en forma definitiva y no temporalmente. En este caso, la separación que se hace en ese sujeto es para siempre, sin que con el solo transcurso del tiempo previsto con

la resolución en que se impone la separación correspondiente, sea dable que se reincorpore al empleo, cargo o comisión del que ha sido separado, lo que se da tan solo por lo que hace a la suspensión, más no tratándose de la destitución, por lo que esta implica una sanción más grave y severa aplicada cuando la contrariedad a la ley y el desacato a las obligaciones derivadas del servicio público han sido de mayor gravedad.

Es de señalarse que con la destitución del puesto, se impida al individuo sancionado a reincorporarse en el desempeño de la función pública en la que actuó al momento de incurrir en responsabilidad, pero no se extiende esa sanción a la imposibilidad de ocupar otra clase de cargos dentro del servicio público, lo cual se da por lo que hace la inhabilitación, sanción a la que haremos referencia más adelante.

V.- *SANCIÓN ECONÓMICA.*- La siguiente forma de presentarse la sanción en contra del individuo, que se presume como responsable administrativamente, consiste en la imposición de pagar una cantidad de dinero determinada por las autoridades competentes para sancionar, habiendo dado ya algunos pormenores sobre el particular.

Debemos recordar que la sanción económica a la que alude la fracción V, del artículo 53 de la ley de la materia, se impone atendiendo al daño causado así como a los beneficios obtenidos por el servidor público que incurrió en la conducta atentatoria del orden jurídico. En todo caso la pena no debe ser superior a dos tantos del beneficio obtenido, ni de los daños y perjuicios causados, como lo establece el artículo 55 de la ley en comento.

IV. *INHABILITACIÓN TEMPORAL PARA DESEMPEÑAR EMPLEOS, CARGOS O COMISIONES EN EL SERVICIO PÚBLICO.*- Esta sanción consiste en el impedimento, para que en lo futuro la persona inculpada, no pueda encarnar a un órgano del Estado, estableciendo en el segundo párrafo de la fracción VI de la Ley

que nos ocupa, la temporalidad en que dura la inhabilitación y efectivamente el párrafo dice lo siguiente:

Cuando la inhabilitación se imponga como consecuencia de un acto u omisión que implique lucro o cause daños y perjuicios, será de un año hasta diez años si el monto de aquél no excede de doscientas veces el salario mínimo mensual vigente en el Distrito Federal, y de diez a veinte años si excede de dicho límite. Este último plazo de inhabilitación también será aplicado por conductas graves a los servidores públicos.

Tratándose de la resolución en la que se determina la inexistencia de responsabilidad administrativa, implica que el servidor público mantendrá sus derechos y se le reinstalará en el cargo, empleo o comisión desarrollado, y se le cubrirán las percepciones que debiera percibir durante el tiempo que se hallaron suspendidos, tal como lo dispone el artículo 64 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Por el contrario, cuando la resolución en que se determina que el servidor público ha incurrido en responsabilidad administrativa, deberá concluir con la imposición de una sanción de las descritas por el artículo 53 de la ley de la materia, precepto que dispone diversas formas de sancionar a los servidores públicos que incurran en responsabilidad administrativa, las cuales se analizarán más adelante.

La facultad sancionadora es una manifestación derivada de la potestad jurídica para mantener los valores, la seguridad y la paz. La seguridad de toda norma se encuentra en el cumplimiento, el orden que esta asegura se encuentra en la sanción que impone, ante su infracción.

En la administración la actividad sancionadora es consecuencia de la potestad jurídica y en especial de su carácter específico, pues quien tiene poder para reglar la conducta de terceros o de sus agentes, debe tener lógicamente poder para castigar las infracciones.

CAPÍTULO 3

EL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DEL DISTRITO FEDERAL

3.1 ANTECEDENTES

En el caso de México, salvo por algunos hallazgos pictográficos y crónicas, no encontramos antecedentes en el derecho prehispánico sino hasta después de consumada la Conquista, a través, entre otras fuentes, del Códice Mendocino, que reúne interesante información al respecto. En años anteriores, los monarcas habían respetado las leyes promulgadas por sus antecesores; leyes no escritas que se perpetuaron en la memoria de los hombres. Por lo que solo haremos referencia a los antecedentes del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, a partir de 1851 año en que empieza a darse importancia al poder judicial.

La intervención del ejecutivo, en manos de Santa Anna, en el poder judicial fue cada vez más fuerte y abierta, incluso se adjudica la facultad de nombrar jueces y magistrados propietarios y supernumerarios, así como ministros, y para cerrar con broche de oro dicta un decreto de sedición en el que manifiesta que ninguna persona que se oponga a la forma de administración del gabinete puede tener cargos públicos ni militares.

Lares el secretario de justicia del gobierno dictatorial santanista, fue autor de gran parte de la reforma del poder judicial ordenada por el Presidente, y de la llamada Ley Lares o Ley para el Arreglo de la Administración de Justicia de los Tribunales y Juzgados del Fuero Común, del 16 de diciembre de 1853.

La Ley Lares ocupa un lugar importante en la historia judicial porque se inspira en las ideas de la Constitución de 1812 y su reglamento, así como en el ordenamiento español de 1835 y en el mexicano de 1837, y los presenta de manera sistematizada, con estructura y contenido de código. "Es la primera vez que en México se observa esta

forma que se parece ya a la de las leyes modernas, y aunque la de Lares padece de algunas fallas, tiene el mérito de ser la primera que usa este método".⁴²

El ordenamiento establece la organización, jerarquía, facultades y competencia de los tribunales y jueces que integran el poder judicial y, las tres instancias del procedimiento civil y del penal. Es un importante antecedente de la ley que crea el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal.

Cuando Santa Anna huye del país a mediados de 1855 queda en su lugar Martín Carrera, el cual empieza a emitir decretos que suspenden las leyes más importantes dictadas en el gobierno de Santa Anna, entre ellas la Ley Lares. Carrera tuvo que renunciar y Juan Álvarez quedó como presidente provisional.

Juárez, como secretario de justicia, publica la Ley de Administración de Justicia y Orgánica de los Tribunales de la Federación conocida como Ley Juárez, el 23 de noviembre de 1855; la cual tiene una gran importancia política, primero por el momento que vivía el país; segundo porque establece el derecho soberano del Estado de limitar las jurisdicciones eclesiásticas y militar, como lo hizo al quitarles los asuntos civiles y dejándoles únicamente los relativos a las disciplinas correspondientes; y tercero, por la creación del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, que era necesario desde 1824 y que por cuestiones de diverso orden no había podido concretarse.

El Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal estaría compuesto de cinco magistrados propietarios, cinco suplentes y dos fiscales. El ejecutivo nombraría a los Ministros y al presidente del Tribunal. Para ser Ministro o Fiscal se requería ser abogado, mayor de 30 años, estar en pleno ejercicio de sus derechos ciudadanos y no haber sufrido ninguna pena infamante.

Había tres Salas: dos unitarias de segunda instancia y otra de tres magistrados que conocerían de la tercera. La Sala colegiada estaría integrada por el primero, tercero y quinto Ministros, y las unitarias por el segundo y el cuarto.

⁴² Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal. *El Largo Camino de la Justicia*. Textos Profesionales, México 2003, p 69.

El Tribunal conocería de los negocios civiles y criminales del Distrito conforme a las leyes relativas que regían hasta el 31 de diciembre de 1851, así como de las causas de responsabilidad de sus jueces de primera instancia y de los menores de la ciudad de México. La ley también menciona las formas de suplir las ausencias temporales de los ministros y la forma de pago en esos casos; el personal que debe haber en el Tribunal; así mismo señala que el Tribunal elaboraría su reglamento interior y en tanto observaría el de la Suprema Corte de Justicia.

La creación de un Tribunal Superior de Justicia en el Distrito Federal era urgente, y aunque en sí misma la Ley Juárez no tenga la calidad de la de Teodosio Lares, y sea más una ley orgánica que procesal, tuvo una gran trascendencia histórica y política.

En enero de 1858, el presidente Zuloaga restablece los fueros eclesiástico y militar y deroga las leyes de desamortización; y a fines de ese mismo año expide la Ley para el Arreglo de la Administración de Justicia en los Tribunales y Juzgados del Fuero Común, que abroga la legislación liberal, particularmente la Ley Juárez.

La Ley de Zuloaga señala clara y ordenadamente la organización y competencia del poder judicial centralista, así como los procedimientos civil y penal completos. Establece la existencia de tribunales de segunda instancia para los diferentes distritos en que estaba dividida la república y corresponde al de Toluca atender, entre otros, al Departamento de México.

El 10 de abril de 1865, se expide el Estatuto Provisional del Imperio, en el que se señala que la justicia se impartirá por los tribunales que determine la Ley Orgánica; los magistrados y jueces serán absolutamente independientes en sus funciones; en ningún juicio civil o penal habrá más de dos instancias, sin tomar en cuenta los recursos de revisión y de nulidad; las audiencias serán públicas siempre que no atenten contra el orden y las buenas costumbres.

El 18 de diciembre de 1865, Maximiliano dicta la Ley para la Organización de los Tribunales y Juzgados del Imperio, que habla de los juzgados municipales, tribunales

correccionales, colegiados y de primera instancia, Tribunales Superiores de Departamentos y Tribunal Superior del Imperio.

El 3 de marzo de 1868 el Congreso abrogó el decreto que suprimió al Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, y lo reorganizó de manera que quedó integrado por once magistrados: cinco de la primera Sala y tres en cada una de las restantes. Para entonces, la sede del poder judicial del Distrito Federal se fijó en el ex convento de la Enseñanza, en las calles de Cordovanes (hoy Donceles) número 100 donde desde el 30 de mayo tuvo su asiento con los juzgados civiles y penales; y el 26 de noviembre se promulgó el primer Reglamento del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, que sufrió ligeras modificaciones en los diez años subsiguientes.

Durante la dictadura de Díaz se expidió la Ley de Organización de Tribunales del Distrito Federal y del Territorio de la Baja California el 15 de septiembre de 1880, para determinar la forma de impartir justicia en esas jurisdicciones, mientras se expedía la ley orgánica respectiva. La Ley de Organización señala la competencia de los jueces de paz, menores, correccionales y de primera instancia, así como del jurado y de los tribunales superiores.

La legislación porfirista también fue abundante, dictó normas constitucionales, civiles, mercantiles, de minería, bancarias, penales, forenses, administrativas, agrarias y otras más. En 1903 publicó la Ley de Organización Judicial en el Distrito y Territorios Federales, en la que se realizan cambios que no se habían dado en esta materia y contiene disposiciones específicas para el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal. Esta ley se reformó en 1915 con la creación de cinco juzgados civiles, cinco menores, cinco de instrucción, cinco correccionales, ocho auxiliares y los de primera instancia, menores de paz y foráneos.

Los decretos de Venustiano Carranza pronunciados el 24 de abril de 1913 y el 14 de junio de 1915 desconocían los actos del gobierno huertista; sin embargo, por un decreto suyo publicado el 11 de junio de 1916, revalida las actuaciones judiciales y notariales.

De vital importancia son las disposiciones relativas a la organización de los Tribunales del Distrito Federal, mediante el documento “Los Tribunales de Justicia Constitucionalista”, del 30 de septiembre de 1914, o los de la Federación, mediante la publicación de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, del 2 de noviembre de 1917, y por supuesto también las correspondientes al fuero militar. En 1926, la Ley Calles fue la materialización del anticlericalismo del Presidente, que ocasionó el cierre de las iglesias, y el estallido, a partir de 1927, de la revolución de los cristeros.

En el Congreso Constituyente de 1916-1917, Venustiano Carranza propuso que los magistrados y los jueces de primera instancia en el Distrito Federal y en los territorios federales, fueran nombrados por el Congreso de la Unión en los mismos términos que los magistrados de la Suprema Corte. El Capítulo IV de este mismo cuerpo legislativo se ocupa del poder judicial, y ahí mismo, el artículo 73 del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal.

En septiembre de 1919, durante el mandato de Venustiano Carranza, entra en vigor la Ley Orgánica de los Tribunales del Fuero Común en el Distrito Federal y Territorios de la Federación. Esta ley redujo la jurisdicción territorial, cambió el número de magistrados y jueces, así como los requisitos y formalidades para su nombramiento. Definió a los juzgados Civil, Penal y Correccional como de primera instancia y aumentó las sanciones por los delitos y faltas cometidas por los encargados de la administración de justicia en el ejercicio de sus funciones.

En 1928, el Presidente Plutarco Elías Calles reformó la fracción VI del artículo 73 de la Constitución, donde quedó establecido que el nombramiento de los magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, debía ser propuesto por el Presidente de la República, y sometió a la aprobación de la Cámara de Diputados o, en su defecto, a la Comisión Permanente.

El Presidente Emilio Portes Gil expidió una Ley Orgánica el 31 de diciembre de 1928, que modificó los requisitos y el procedimiento para designar a los magistrados y jueces de primera instancia, correccionales, menores de paz y jurados. También establece las

responsabilidades administrativas del Presidente del Tribunal y de las Salas, regula su organización interior y la de los juzgados, marca las responsabilidades oficiales, la imposición de correcciones disciplinarias, los castigos oficiales y comunes y el procedimiento respectivo.

El Presidente Abelardo L. Rodríguez decretó en 1932 una nueva Ley Orgánica para los Tribunales de Justicia del Fuero Común. Esta ley señala que corresponde a los tribunales la facultad de aplicar las leyes en los asuntos civiles y penales del fuero común, lo mismo que en los asuntos del orden federal en los casos que expresamente las leyes de esta materia les confieren jurisdicción.

El 22 de abril de 1941 se expidió la Ley que crea el Tribunal de Menores. El 21 de septiembre de 1944 se vuelve a restablecer la inamovilidad judicial, y el 31 de diciembre de 1951 se reforma de nueva cuenta la ley en el sentido de que la inamovilidad de los funcionarios judiciales será por seis años, transcurridos los cuales pueden ser reelectos.

El 29 de enero de 1969, el Presidente Gustavo Díaz Ordaz modifica la ley vigente en lo relativo a la estructura judicial. Se suprimieron las cortes penales para que en su lugar funcionaran los juzgados unitarios en materia penal; desaparecieron los juzgados menores, convirtiéndose en civiles; en cambio, se crearon juzgados familiares y junto con ellos, se dedicó una sala de las cinco existentes para que conociera en forma exclusiva de esa materia.

Además, se regulan la organización y las funciones del Tribunal Superior, las actuaciones del Pleno, del Presidente del Tribunal, de las Salas; de la organización interna de los juzgados civiles y penales; de los presidentes de debates, de la justicia de paz, del jurado popular, de los juzgados de los territorios. Se fijan los aranceles de los abogados, depositarios, intérpretes traductores, árbitros; se ocupa de la responsabilidad oficial, de las faltas oficiales, así como de los procedimientos para la imposición de correcciones disciplinarias, delitos oficiales y sustitución en casos de impedimento, recusaciones o excusas.

El 18 de marzo de 1971, el Presidente Luis Echeverría retoma la idea de crear una vez más los juzgados de lo familiar y penales.

El 5 de marzo de 1974, otra reforma a la Ley Orgánica establece el número de 34 magistrados divididos en 11 Salas. Se sustituye el nombre de la Ley por el de Ley Orgánica de los Tribunales de Justicia del Fuero Común del Distrito Federal. El 23 de diciembre de 1974 y el 30 de diciembre del siguiente año, se crean los juzgados familiares. “La tendencia hacia la especialización que significo la creación de los juzgados de lo familiar representa un gran avance, ya que antiguamente la resolución de estas cuestiones, cada vez más complicadas, se atendía en los juzgados pupulares y en los civiles de primera instancia”.⁴³

Con el propósito de agilizar los trámites se crea, en 1983, una oficialia de partes común para los juzgados civiles y familiares, y el 2 de octubre de 1984 se reforma el artículo 97 de la Ley Orgánica para prohibir a los juzgados mixtos de paz conocer de juicios relacionados con materia familiar y de arrendamiento inmobiliario.

El 21 de enero de 1985 se crean nuevas Salas, hasta alcanzar un total de 14, y el número de magistrados se eleva a 43. Pero sin duda, una de las medidas más importantes en la historia de la administración en el país es la creación del Centro de Estudios Judiciales (ahora Instituto de Estudios Judiciales), que respondió al convencimiento de que la administración de justicia requiere de personas cada vez más preparadas y con él se establece la carrera judicial.

Las funciones de los 15 juzgados de arrendamiento inmobiliario, que empiezan a operar el 26 de febrero de 1985, se encuadran dentro de la primera instancia. La creación de estos juzgados se produce como consecuencia del grave problema inquilinano que existe en el Distrito Federal.

⁴³ *Ibidem*, p. 91

El 12 de enero de 1987 se crean los juzgados de lo concursal. Para el 6 de abril de ese año funcionarán 47 juzgados civiles, 30 de arrendamiento inmobiliario, 40 de lo familiar y 66 penales.

Hasta aquí regulaba al poder judicial en el Distrito Federal la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 73, fracción VI, base cuarta; La Ley Orgánica de los Tribunales de Justicia del Fuero Común del Distrito Federal; la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, artículo 6º, y la Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal. El poder judicial tenía competencia para aplicar las leyes en asuntos civiles y penales del fuero común; y en los asuntos civiles y penales del orden federal, en los casos en que expresamente las leyes de la materia le confirieran esa atribución.

Con esas bases, funcionaban en el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, 14 Salas que conocían de asuntos civiles, familiares y penales. Existía una Sala Auxiliar y tres Magistrados Supernumerarios. Funcionaban, así mismo, en primera instancia, 38 juzgados civiles, 40 juzgados de arrendamiento inmobiliario; 40 juzgados familiares, 2 juzgados concursales; 66 juzgados penales y 36 juzgados mixtos de paz.

A partir de 1987 se comienzan a producir profundos cambios en la política del país, y sobre todo en el Distrito Federal. El 10 de agosto de 1987, se publica un decreto por el que se reforma el artículo 73 fracción VI de la Constitución, para crear en su base 3ª, una Asamblea de Representantes del Distrito Federal como un órgano de representación ciudadana con facultades para aprobar los nombramientos de Magistrados del Tribunal Superior de Justicia, que haga el Presidente de la República en los términos de la base 5ª de la misma fracción. Establece también que la función judicial se ejercerá por el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, y para ello se integrará con el número de Magistrados que señale la Ley Orgánica.

El 25 de octubre de 1993 se reforma el artículo 122 constitucional para establecer las bases para la organización y facultades de los órganos locales del Gobierno del Distrito Federal, que serán la Asamblea de Representantes, el Jefe de Gobierno del Distrito

Federal y el Tribunal Superior de Justicia. Igualmente se establece como facultad de la Asamblea de Representantes, "expedir la Ley Orgánica de los Tribunales de Justicia del Distrito Federal".

El 31 de diciembre de 1994, una nueva reforma al artículo 122 constitucional determina los requisitos que deberán reunir los magistrados que integren el Tribunal. En la misma reforma se crea el Consejo de la Judicatura del Distrito Federal, órgano encargado de la administración, vigilancia y disciplina del Tribunal Superior de Justicia, y se decide la forma de integración así como sus funciones.

El 22 de agosto de 1996 se deroga la fracción VI del artículo 73 constitucional, y en el séptimo artículo de los transitorios se establece que: El jefe de Gobierno del Distrito Federal se elegirá en el año de 1997 y ejercerá su mandato, por esta única vez, hasta el día 4 de diciembre del año 2000. En la misma fecha se vuelve a reformar el artículo 122 constitucional, esta vez para otorgar como facultad de la Asamblea, en los términos del Estatuto de Gobierno, legislar en las materias civil y penal y expedir la Ley Orgánica de los tribunales encargados de la función judicial del fuero común en el Distrito Federal, donde se incluirá lo relativo a las responsabilidades de los servidores públicos de dichos órganos.

Con este fundamento, la administración e impartición de justicia en el Distrito Federal corresponde al Tribunal Superior de Justicia y demás órganos judiciales que señala la Ley Orgánica, basados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal y en la Ley Orgánica de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, entre otras más importantes.

De todo lo anterior, podemos observar que en el largo camino de la transformación de México ha estado presente el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, así pues, actualmente el Tribunal se integra por 69 Magistrados, 64 Jueces de lo civil, 68 Jueces de lo penal, 40 Jueces de lo familiar, 21 Jueces del arrendamiento inmobiliario, 68 Jueces de paz, 1 Juez mixto de paz en islas marías y demás servidores públicos

auxiliares. Estos ejercen jurisdicción incluso del orden federal en los casos que expresamente les confieran las leyes.

3.2 ESTRUCTURA ORGÁNICA

La estructura orgánica es una de las partes más importantes de cada institución ya que de ella depende la respuesta en forma ágil, eficiente y oportuna a los de la prestación de los servicios, en el caso del Tribunal la impartición de justicia:

La estructura orgánica con que cuenta el Tribunal esta dividida en cuatro grandes rubros:

- Áreas de Dirección;
- Área judicial;
- Área de apoyo judicial; y
- Área de administración.

Cada una de ellas cuenta a su vez con una división estructural necesaria que le permite realizar sus funciones. Para su mayor comprensión en los puntos siguientes daremos una breve explicación de las funciones de cada área, así como su organigrama.

3.2.1 Áreas de Dirección

Las Áreas de Dirección son aquellas áreas administrativas encargadas de vigilar el correcto funcionamiento de todas y cada una de las áreas que integran el Tribunal, con el fin de llevar a cabo una correcta administración de justicia en el Distrito Federal

Las principales áreas de Dirección del Tribunal son:

- El Consejo de la Judicatura del Distrito Federal;
- El Pleno de Magistrados del Tribunal; y
- La Presidencia del Tribunal.

Para su mayor entendimiento de las áreas de Dirección, a continuación daremos una breve explicación de las funciones de cada una.

Consejo de la Judicatura del Distrito Federal

En virtud de que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Estatuto de Gobierno y la Ley Orgánica del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal establecen que la administración, vigilancia y disciplina del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal estará a cargo del Consejo de la Judicatura del Distrito Federal, es necesario que se considere a éste órgano como la principal área de Dirección del Tribunal.

Por ser un tema de importancia para el desarrollo del presente trabajo de investigación, el análisis del Consejo de la Judicatura del Distrito Federal será tratado con mayor precisión en el punto 3.3 del presente capítulo.

Pleno de Magistrados del Tribunal

El Pleno es el máximo órgano del Tribunal, el cual está integrado por todos los Magistrados del mismo. Uno de los Magistrados será su Presidente y no formará parte de ninguna de las Salas que existen en el Tribunal.

Para su funcionamiento se requieren de las dos tercera partes de los Magistrados que lo integran: las sesiones son de tipo ordinarias o extraordinarias, según sea el caso, llevándose a cabo en actos públicos o privados.

Las facultades del Tribunal en Pleno conforme a la Ley Orgánica del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal son:

- Elegir, dentro de los Magistrados con antigüedad no menos de tres años al Presidente del H. Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal;

- Conocer de la calificación de la recusación de dos o tres Magistrados integrantes de una Sala;
- Resolver sobre las contradicciones de criterios generales sustentados por Magistrados y entre las Salas de Tribunal, sin perjuicio de observarse la jurisprudencia de los Tribunales Federales. Lo anterior podrá hacerse a petición de parte o de los órganos en conflicto;
- Solicitar al Consejo de la Judicatura del Distrito Federal, el cambio de adscripción de jueces y, en su caso, su remoción del cargo por causa justificada;
- Emitir lineamientos y criterios generales de carácter jurisdiccional que coadyuven a una buena marcha de la administración de justicia;
- Recibir y en su caso aceptar o rechazar la renuncia del Presidente del Tribunal;
- Determinar la materia de las Salas del Tribunal Superior de Justicia;
- Calificar en cada caso las excusas o impedimentos que sus miembros presenten para conocer determinados asuntos, así como de las recusaciones que se promuevan en contra de los Magistrados, en negocios de la competencia del Pleno;
- Proponer al Consejo de la Judicatura, a través de su Presidente las adecuaciones administrativas tendientes a simplificar y eficientar los procedimientos de registro, control y seguimiento de los asuntos que sean tramitados ante los Tribunales del Fuero Común y del Tribunal Superior de Justicia procurando en todo caso, y en la medida de lo posible, la incorporación de los métodos más modernos de sistematización y computarización para la más expedita, eficaz y transparente administración de justicia;
- Conocer de las quejas que se presenten en contra de su Presidente; y

- Conocer de los asuntos cuya resolución no esté expresamente atribuida a otro órgano judicial.

Presidencia del Tribunal

La Presidencia del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal es el área encargada de vigilar que la administración de justicia sea expedita, dictando las providencias que sean necesarias sobre el particular y vigilando el funcionamiento de los órganos jurisdiccionales y administrativos afectos al Tribunal.

Asimismo, la Presidencia se encarga de efectuar los trámites correspondientes a los asuntos que son competencia del Pleno, hasta su total resolución, y propone las medidas que se consideren procedentes para mejorar el proceso de la impartición de justicia en las áreas sustantivas de la Institución.

Para brindar una mejor atención la Presidencia del Tribunal se auxilia de varias oficinas para canalizar los asuntos y con ellos abreviar los tiempos en la solución de los mismos, destacándose entre éstas la Primera y Segunda Secretaría de Acuerdos de la Presidencia y del Pleno. Estas Secretarías de Acuerdos se encargan de dar la atención y seguimiento a los asuntos que ingresen a la Presidencia del Tribunal; siendo éstos las excusas, incidentes de recusación, incompetencia, informes de amparo, requerimiento de amparo, de ministerios públicos y de autoridades federales, seguimiento de juicios de amparo, Acuerdos de Pleno, pensiones alimenticias y demás asuntos que les encomiende el titular de la Institución.

Las funciones principales que le corresponden a la Presidencia del Tribunal son las que a continuación se describen:

- Representar al Tribunal en actos oficiales, así como presidir las sesiones del Pleno y dirigir sus debates, estableciendo las medidas necesarias que garanticen el orden en las audiencias;

- Establecer controles para las diligencias cuyas prácticas se encomienden a jueces de la jurisdicción, así como para el seguimiento de las excusas, recusaciones, incompetencias y substituciones;
- Organizar y supervisar las actividades de apoyo que sean necesarias para una mejor impartición de Justicia;
- Remitir los exhortos, rogatorias, suplicatorias, requisitorias y despachos a las autoridades judiciales competentes; y
- Dar cuenta al Pleno de las demandas de responsabilidad civil, presentadas en contra de los Magistrados, así como de las sanciones administrativas que imponga en el ámbito de su competencia.

3.2.2 ÁREAS JUDICIALES

El área judicial es la más importante dentro del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, ya que en ella recae la función de impartir justicia en el Distrito Federal, esta integrada por 23 Salas, de las cuales 4 son familiares, 10 civiles y 9 penales; por lo que respecta a los Juzgados de Primera Instancia se compone de 68 juzgados penales, 64 civiles, 40 familiares y 21 relacionados con el arrendamiento inmobiliario, en lo referente a los juzgados de paz esta compuesto por 68 juzgados: 40 de paz penal y 28 de paz civil, además de un juzgado mixto de paz en las Islas Marías.

Salas

Las Salas están integradas por tres magistrados, y se designan por número ordinal en Salas Civiles, Penales y Familiares. Los magistrados, de cada Sala pueden actuar en forma unitaria o colegiada.

Las Salas en materia Civil conocen de casos de responsabilidad civil y de los recursos de apelación y queja que se interpongan contra las resoluciones dictadas por

los jueces de lo civil, de arrendamiento inmobiliario, asimismo se ocupan de las excusas y recusaciones que se presenten en contra de estos mismos jueces y de los conflictos de competencia en materia civil entre autoridades judiciales del mismo Tribunal.

Las Salas en materia Penal conocen de los recursos de apelación y denegada apelación que se interpongan en contra de resoluciones dictadas por los jueces del orden penal, y de las resoluciones relativas a incidentes civiles que surjan en los procesos; de la revisión de causas que son competencia del jurado popular; de las excusas y recusaciones de los jueces penales; de conflictos de competencia en materia penal entre autoridades judiciales del Tribunal, y de las contiendas de acumulación entre estas mismas autoridades judiciales.

Las Salas en materia Familiar conocen de los recursos de apelación y queja contra las resoluciones dictadas por los jueces del mismo ramo; de las excusas y recusaciones; de las competencias que se susciten en materia familiar entre las autoridades judiciales del Tribunal.

Juzgados de Primera Instancia

Se consideran como de primera instancia a los Juzgados civiles, penales, familiares y de arrendamiento inmobiliario.

Los juzgados de lo civil conocen de asuntos de jurisdicción voluntaria que no correspondan a los jueces de lo familiar, del arrendamiento inmobiliario de juicios contenciosos que versen sobre la propiedad u otros derechos reales sobre inmuebles, siempre que el valor de estos sea mayor de una cantidad determinada, que se actualiza cada mes de diciembre de acuerdo con el Índice Nacional de Precios al Consumidor. También conocerá de los demás negocios de jurisdicción contenciosa común y concurrente, cuya cuantía exceda de una suma determinada, y que también será actualizada en los mismos términos que la anterior, de los interdictos, de la diligencia de los exhortos rogatorias, suplicatorias, requisitorias y despachos

Los juzgados penales cubrirán un turno de acuerdo con las reglas que expida el Consejo de la Judicatura del Distrito Federal. Estas reglas deben garantizar la objetividad e imparcialidad en los turnos, así como equilibrio en las cargas de trabajo en los distintos juzgados.

Los juzgados de lo familiar conocen de los procedimientos de jurisdicción voluntaria, relacionados con el derecho familiar; de los juicios contenciosos relativos al matrimonio, al divorcio, al régimen de bienes en el matrimonio; también de aquellos que tengan por objeto modificaciones o rectificaciones de las actas del Registro Civil; de los que afecten al parentesco, a los alimentos, a la paternidad y a la filiación; que tengan por objeto cuestiones derivadas de la patria potestad, estado de interdicción y tutela y las cuestiones de ausencia y presunción de muerte, y que se refieran a cualquier cuestión relacionada con el patrimonio de familia, con su constitución, disminución, extinción o afectación en cualquier forma; de los juicios sucesorios; de los asuntos judiciales concernientes a otras acciones relativas al estado civil, a la capacidad de las personas y a las derivadas del parentesco; de las diligencias de consignación en todo lo relativo a la materia familiar; de la diligenciación de los exhortos, suplicatorias, requisitorias y despachos, relacionados con el orden familiar; de las cuestiones relativas a los asuntos que afecten en sus derechos de persona a los menores e incapacitados, y en general, todas las cuestiones familiares que reclamen la intervención judicial.

Los juzgados de arrendamiento inmobiliario conocen de todas las controversias que se susciten en materia de arrendamiento de inmuebles destinados a habitación, comercio, industria o cualquier otro giro o destino permitido por la ley.

Juzgados de Paz

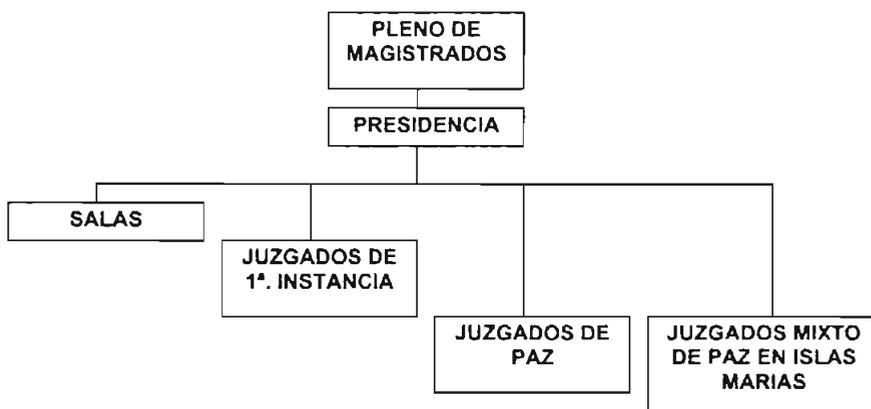
Los jueces de paz en materia civil y penal son jueces de única instancia y son designados por el Consejo de la Judicatura del Distrito Federal.

Los juzgados de paz en materia civil conocen de los juicios contenciosos que tengan que ver sobre la propiedad o demás derechos reales sobre inmuebles, que tengan un

determinado valor. En los demás negocios de jurisdicción contenciosa, común o concurrente, cuyo monto no exceda cierta cantidad.

Quedan fuera de su conocimiento los interdictos, los asuntos de competencia de los jueces de lo familiar, los reservados a los jueces de arrendamiento, también conocerán de las diligencias preliminares de consignación, con la misma limitación señalada anteriormente, y de la diligenciación de exhortos y despacho de otros asuntos que les encomienden las leyes.

Los juzgados de paz en materia penal conocen de los delitos que tengan una o más sanciones no privativas de la libertad, cuando sean las únicas aplicables, o sanciones privativas de la libertad hasta de cuatro años. Cuando se trata de varios delitos se toma en cuenta la penalidad máxima del delito mayor. Igual que los demás juzgados, atienden la diligenciación de los exhortos y despacho de otros asuntos que les encomienden las leyes.



3.2.3. ÁREAS DE APOYO JUDICIAL

Se consideran como áreas de apoyo judicial, las que se encargan de auxiliar a las Salas y Juzgados, a fin de que estos puedan cumplir con la tarea de impartir justicia en el Distrito Federal.

Las áreas de apoyo judicial con que cuenta el Tribunal son las siguientes:

Instituto de Estudios Judiciales

El Instituto de Estudios Judiciales tiene como objeto impartir programas a los integrantes del Tribunal o quienes aspiren a ingresar a éste, cuyo fin es lograr que fortalezcan los conocimientos y habilidades necesarios para el adecuado desempeño de la función judicial. Para ello, el Instituto de Estudios Judiciales establece programas y cursos tendientes a:

- Desarrollar el conocimiento práctico de los trámites, diligencias y actuaciones que forman parte de los procedimientos y asuntos de la competencia del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal;
- Perfeccionar las habilidades y técnicas en materia de preparación y ejecución de actuaciones judiciales;
- Reforzar, actualizar y profundizar los conocimientos respecto del ordenamiento jurídico positivo, doctrina y jurisprudencia;
- Proporcionar y desarrollar técnicas y análisis, argumentación e interpretación que permitan valorar correctamente las pruebas y evidencias aportadas en los procedimientos, así como formular adecuadamente las actuaciones y resoluciones judiciales;
- Difundir las técnicas de organización en la función judicial;
- Contribuir al desarrollo de la vocación de servicio, así como al ejercicio de los valores y principios éticos inherentes a la función judicial, y
- Promover intercambios académicos con instituciones de educación superior

El Instituto también lleva a cabo cursos de preparación para los exámenes correspondientes a las distintas categorías que componen la Carrera Judicial.

El Instituto cuenta con un Comité Académico integrado por cinco miembros: tres que se hayan desempeñado como Jueces o Magistrados y los dos restantes serán académicos con experiencia docente universitaria de cuando menos cinco años. El Comité es el encargado de elaborar los programas de investigación, preparación y capacitación para los alumnos del Instituto, mecanismos de evaluación y rendimiento.

Es por todo lo anterior que el Instituto de Estudios Judiciales tiene como función principal el desarrollo del personal a través de los principios de excelencia, objetividad, imparcialidad, profesionalismo e independencia, mediante la aplicación de los programas de carrera judicial, de relaciones interinstitucionales, de capacitación a personal no judicial y desarrollo humano.

Dirección General de Anales de Jurisprudencia y Boletín Judicial

La Dirección General de Anales de Jurisprudencia y Boletín Judicial tiene a su cargo la publicación de la revista denominada "Anales de Jurisprudencia", misma que tiene por objeto dar a conocer tanto estudios jurídicos, como los fallos más notables que sobre cualquier materia pronuncie el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, dicha revista se publica bimestralmente.

El Boletín Judicial contiene los acuerdos, sentencias y avisos de todos los Juzgados y Salas, así como los avisos y acuerdos del Pleno y del Consejo, se publica diariamente, con excepción de los sábados, domingos y días inhábiles; además de su publicación, la Dirección se encarga de su edición, distribución y servicio de consulta en dicha área.

Queda a cargo de la propia Dirección la publicación de las resoluciones que se dicten por el Pleno del Tribunal en los casos a que se refiere la fracción III del artículo 32 de la Ley Orgánica del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, la Jurisprudencia y

tesis sobresalientes de los Tribunales Federales entre jueces y magistrados, mediante la consulta respectiva que se haga del Semanario Judicial de la Federación.

En todo lo relativo a las publicaciones, el Consejo de la Judicatura administra los ingresos que por ventas se recaben, haciendo las aplicaciones que estime pertinentes y cuyo producto se destinan exclusivamente para la ampliación y el mejoramiento de dichas publicaciones.

Servicio Médico Forense

El Servicio Médico Forense es un órgano auxiliar de la administración de justicia que tiene a su cargo el desempeño de actividades regidas por los principios básicos de la Medicina Forense, a partir del estudio fisiológico y patológico del ser humano en lo que respecta al Derecho; es decir, que se aplican los conocimientos, métodos y técnicas de la investigación médica en el examen de evidencias físicas, con el fin de auxiliar a los encargados de la impartición de justicia.

Entre las actividades que lleva a cabo este servicio destacan las siguientes: realizar las necropsias de ley, estudios y análisis médicos legales, toxicológicos, histopatológicos, antropológicos, odontológicos, químicos de reclasificación de lesiones; emitir dictámenes de carácter forense, captura, verificación e identificación de huellas dactiloscópicas, capacitación y actualización en materia forense a médicos y peritos, entre otras.

Las autopsias deben practicarse, por regla general, en las instalaciones del Servicio Médico Forense, salvo los casos en que circunstancias especiales justifiquen lo contrario, a juicio del Director y de lo previsto por el artículo 166 del Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal.

El Consejo de la Judicatura organiza y vigila el correcto funcionamiento del Servicio Médico Forense para que éste desarrolle cabalmente sus labores de auxiliar de la administración de justicia.

Dirección General de Procedimientos Judiciales

La Dirección General de Procedimientos Judiciales es el órgano encargado de agrupar las siguientes áreas:

- I. Oficialía de Partes Común para las Salas;
- II. Dirección de Consignaciones Civiles;
- III. Dirección de Turno de Consignaciones Penales; y
- IV. Oficialía de Partes Común para los Juzgados de lo Civil, Familiar, Arrendamiento Inmobiliario y de Paz en materia Civil.

I.- Oficialía de Partes Común para las Salas

La Oficialía de Partes Común para las Salas que integran el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, es el área encargada de:

- Recibir y turnar los expedientes o testimonios relativos a los recursos o medios de defensa a la Sala que corresponda para su conocimiento, en términos de estricto control, el cual se realizará a través del programa respectivo. Si con anterioridad una Sala ha conocido de un recurso, es la misma que deberá conocer de los recursos subsecuentes deducidos de los mismos autos, y
- Recibir los escritos de término en materia Civil y Familiar que se presenten fuera del horario de labores de las Salas.

La Oficialía permanece abierta durante las horas hábiles a que se refiere el artículo 65 fracción III del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal.

II.- Dirección de Consignaciones Civiles

La Dirección de Consignaciones Civiles, en su carácter eminentemente administrativo, tiene a su cargo las actividades de recepción, archivo, resguardo de

billetes y certificados de depósito, lo cual tiene como objetivo disminuir el trabajo de los diversos juzgados del arrendamiento inmobiliario, de paz, de lo civil y familiares, agilizando la entrega de certificados de depósito expedidos por Nacional Financiera que estén relacionados con asuntos de carácter judicial, ahorrando tiempo a jueces y magistrados, a fin de que éstos se aboquen a la resolución meramente judicial.

Tiene competencia para conocer de las diligencias preliminares de consignación. La consignación de dinero debe hacerse exhibiendo billete de depósito, expedido por institución legalmente facultada para ello.

La Dirección de Consignaciones Civiles notifica personalmente de manera fehaciente al consignatario la existencia del billete de depósito a su favor, para que éste, dentro del término de un año, acuda ante la misma, la que previa identificación y recibo hará la entrega correspondiente.

En caso de oposición o de no presentarse consignatario, a petición del interesado se expedirá la constancia resultante.

III.- Dirección de Turno de Consignaciones Penales

Con motivo de las últimas reformas judiciales del año 2000, la Dirección de Turno de Consignaciones Penales se incorporó a la estructura orgánica del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, teniendo a su cargo la recepción diaria de consignaciones sin detenido y con detenido que remita la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal para su distribución a los jueces penales, que se llevará a cabo conforme a las reglas expedidas por el Consejo de la Judicatura del Distrito Federal. Así mismo recibe las incompetencias de Juzgados de Paz, para Juzgados de Primera Instancia, excusas y órdenes de cateo.

La Dirección esta en servicio en los días y horarios que señalen las reglas de turno de los jueces penales.

Cabe mencionar que la función que esta área realiza es de suma importancia, debido a que garantiza la asignación equitativa de asuntos a los juzgados penales del Fuero Común en el Distrito Federal, juzgados de paz y salas en materia penal.

IV.- Oficialía de Partes Común para los Juzgados de lo Civil, Familiar, Arrendamiento y de Paz en materia Civil

Para los juzgados de lo civil, familiar, arrendamiento inmobiliario y de paz en materia civil, se cuenta con una Oficialía de Partes Común, la cual tiene a su cargo las siguientes atribuciones:

- Recibir y turnar el escrito y documentación anexa por el cual se inicia el procedimiento al Juzgado que corresponda para su conocimiento, con estricto control a través del programa respectivo, y
- Recibir los escritos de término que se presenten después de las horas de labores de los juzgados, pero dentro de horas hábiles, mismos que deberán remitir al juzgado al que se dirijan.

La Oficialia de Partes Común permanece abierta durante las horas hábiles a que se refiere el artículo 65 fracción III del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal.

La función que desempeña la Oficialía de Partes Común es de gran importancia en virtud de que garantiza la equidad y transparencia en la asignación de asuntos que por su conducto ingresan a los juzgados de primera instancia (excepto los de materia penal), de paz civil, salas de lo civil y de lo familiar.

Archivo Judicial del Distrito Federal y Registro Público de Avisos Judiciales

El depósito, guarda, custodia y consulta del acervo histórico referente a la impartición de justicia en el Distrito Federal recae en el Archivo Judicial del Tribunal.

Se depositan en el Archivo Judicial:

- Todos los expedientes concluidos del orden civil y penal;
- Los expedientes del orden civil que, aún cuando no estén concluidos, hayan dejado de tramitarse por cualquier motivo durante seis meses;
- Cualesquiera otros expedientes concluidos que conforme a la ley se integren por los órganos judiciales del Distrito Federal y cuya remisión o entrega no haya de hacerse a oficina determinada o a los particulares interesados, respectivamente;
- Los expedientes y documentos que remita el Consejo de la Judicatura, y
- Los demás documentos que las leyes determinen.

El Archivo se divide en cinco secciones: civil, familiar, penal, administrativa y del Consejo de la Judicatura. Los órganos judiciales remiten al Archivo los expedientes respectivos.

Para su resguardo se lleva un registro computarizado en el cual se hace constar, en forma de inventario, los expedientes que contenga cada remisión.

Los expedientes y documentos entregados al Archivo son anotados en un libro general de entradas y en otro que se lleva por orden alfabético y se le marca con un sello especial de la oficina y arreglados convenientemente para que no sufran deterioros, se clasifican según el departamento a que correspondan y se depositan en la sección respectiva, de lo cual se toma razón en los libros que el reglamento determine, asentándose en ellos los datos necesarios para facilitar la busca de cualquier expediente o documento archivado.

Por ningún motivo se puede extraer expediente alguno del Archivo Judicial, a no ser por orden escrita de la autoridad que lo haya remitido a la oficina, o de quien legalmente la substituya, insertando en el oficio relativo la determinación que motive el pedimento. La orden se coloca en el lugar que ocupa el expediente solicitado, y el conocimiento respectivo de salida de éste es suscrito por persona legalmente autorizada que la reciba.

La vista o examen de libros, documentos o expedientes del Archivo puede permitirse en presencia del Director o de los servidores públicos de la oficina, y dentro de ella, a los interesados, a sus procuradores, o a cualquier abogado autorizado. Es motivo de responsabilidad para el Director del Archivo, impedir dicho examen y la sanción respectiva será impuesta por el Consejo de la Judicatura.

El Archivo Judicial también tiene a su cargo la organización y operación del servicio de bases de datos electrónicos denominado Registro Público de Aviso Judiciales, el cual se publica y difunde a través del sistema informático denominado Internet.

Centro de Convivencia Familiar Supervisada

El Centro de Convivencia Familiar Supervisada es un órgano del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal con autonomía técnica y operativa, que tiene por objeto facilitar la convivencia paterno-filial en aquellos casos que, a juicio de los titulares de los Juzgados y Salas de lo Familiar, ésta no puede realizarse de manera libre o se ponga en riesgo el interés superior del menor, lo anterior con la finalidad de coadyuvar a la formación de infantes sanos física y emocionalmente.

Los servicios del Centro de Convivencia Familiar Supervisada, se otorgan de forma gratuita en sus instalaciones.

El Centro de Convivencia Familiar Supervisada es administrado y vigilado por el Consejo de la Judicatura del Distrito Federal.

Contraloría del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal

La Contraloría del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal tiene a su cargo las facultades de control y la inspección del cumplimiento de las normas de funcionamiento administrativo que fijan las leyes aplicables a los órganos, servidores públicos y empleados del propio Tribunal Superior de Justicia, incluyendo a los del Consejo de la Judicatura, ambos del Distrito Federal.

La Contraloría es la encargada de:

- Vigilar el cumplimiento de las normas de control establecidas por la Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos;
- Comprobar el cumplimiento, por parte de los servidores públicos del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal y del Consejo de la Judicatura del Distrito Federal, de las disposiciones en materia de planeación, presupuesto, ingresos, egresos, financiamiento, patrimonio y fondos;
- Llevar el registro y seguimiento de la situación patrimonial de los servidores públicos del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, a que se refiere la fracción VI del artículo 80 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos;
- Inspeccionar y vigilar el cumplimiento de las normas y disposiciones relativas a los sistemas de registro y contabilidad, contratación y pago de personal, contratación de servicios y recursos materiales del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal;
- Establecer las sanciones correspondientes y dar cuenta al Pleno del Consejo de la Judicatura del Distrito Federal para su correspondiente aplicación; y
- Las demás que determinen las leyes, los reglamentos y acuerdos generales correspondientes.

Visitaduría Judicial

La Visitaduría Judicial es el órgano auxiliar del Consejo de la Judicatura del Distrito Federal, el cual esta bajo la responsabilidad de la Comisión de Disciplina Judicial, es competente para verificar el funcionamiento de las Salas y de los Juzgados incluyendo los de Paz y para supervisar las conductas de los integrantes de estos órganos, de conformidad con los lineamientos emitidos por el Consejo.

Los Visitadores tienen el carácter de representantes del Consejo de la Judicatura del Distrito Federal, y deben realizar visitas administrativas ordinarias cada tres meses a las Salas y Juzgados, o extraordinarias cuando así lo acuerde la Comisión de Disciplina Judicial, con la finalidad de supervisar su funcionamiento de conformidad con las disposiciones generales que emita el Consejo de la Judicatura del Distrito Federal en esta materia.

Ningún Visitador puede visitar los mismos órganos por más de dos ocasiones en un año.

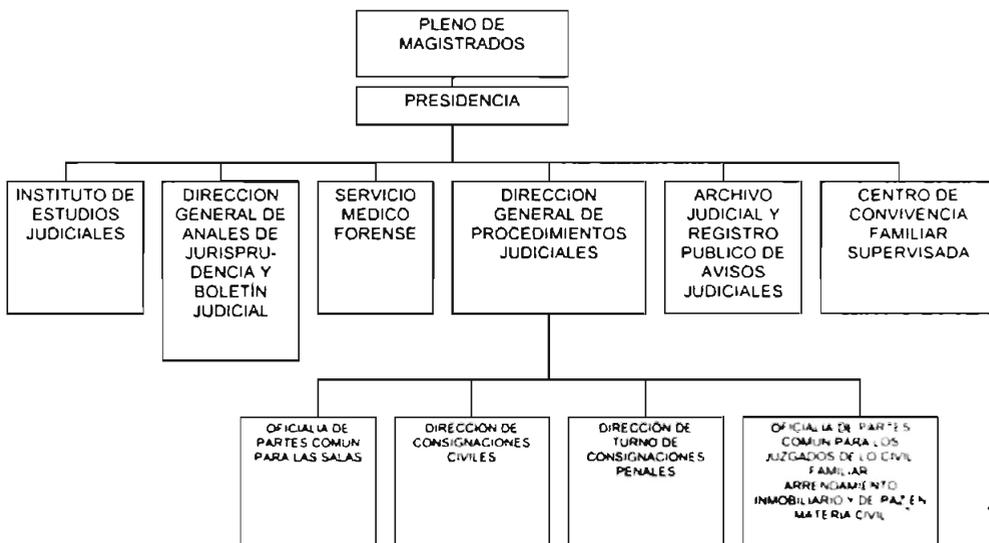
En las visitas ordinarias los Visitadores, tomando en cuenta las particularidades de cada órgano, realizarán además de lo que específicamente determine el Consejo de la Judicatura del Distrito Federal, lo siguiente:

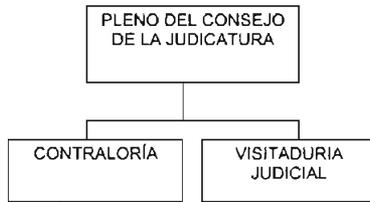
- Pedirán la lista del personal para comprobar su asistencia;
- Verificarán que los valores estén debidamente guardados, ya sea en la caja de seguridad del órgano, o en la institución autorizada al efecto por la ley o en el Monte de Piedad;
- En los juzgados penales corroborarán si los procesados que disfrutan de libertad caucional han cumplido con la obligación de presentarse en los plazos fijados, y si en algún proceso en suspenso transcurrió el término de prescripción de la acción penal;

- Revisarán el libro de gobierno y los demás libros de control a fin de determinar si se encuentran en orden y contienen los datos requeridos;
- Harán constar el número de asuntos que hayan ingresado al órgano visitado durante el tiempo que comprenda la visita; y
- Examinarán los expedientes formados a fin de verificar que se llevan con arreglo a la ley, y cuando el Visitador advierta que en un proceso se venció el término para dictar cualquier resolución, recomendará que ésta se pronuncie a la brevedad.

De toda visita de inspección debe levantarse acta circunstanciada, en la cual se hará constar el desarrollo de la misma, las quejas o denuncias presentadas en contra de los titulares y demás servidores del órgano de que se trate, las manifestaciones que respecto de la visita o del contenido del acta quisieran realizar los propios titulares o servidores del órgano, la firma del Juez o Magistrado que corresponda y la del visitador.

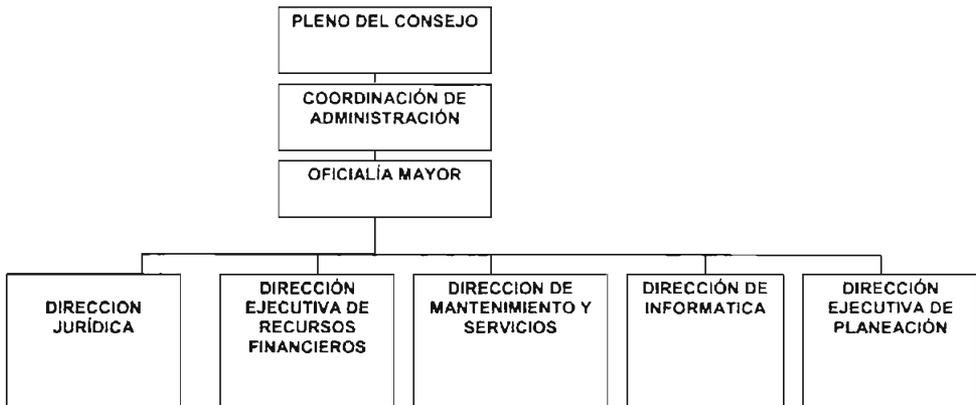
El Consejo de la Judicatura del Distrito Federal puede ordenar la realización de visitas extraordinarias de inspección o acordar la integración de Comisiones Especiales de Investigación, siempre que a su juicio existan elementos que hagan presumir irregularidades cometidas por un Juez de Paz, por un Juez de Primera Instancia o por un Magistrado.





3.2.4. ÁREAS DE ADMINISTRACIÓN

En las áreas de administración recae la responsabilidad de proporcionar los recursos humanos, materiales, financieros y tecnológicos que requieran el Tribunal y el Consejo, para el óptimo cumplimiento de sus actividades. Cabe mencionar que el análisis de las áreas de administración lo abordaremos en el apartado 3.4 del presente capítulo por ser de importancia para el desarrollo del tema materia del presente trabajo, por lo que en este apartado se presentará únicamente el organigrama correspondiente.



3.3 CONSEJO DE LA JUDICATURA DEL DISTRITO FEDERAL

Existen dos grandes sistemas de gobierno y administración de los tribunales. El primero de ellos es de carácter angloamericano o del *common law*, que se apoya en un criterio de independencia de los propios jueces y tribunales y encomienda dichas

funciones a los organismos judiciales de la mayor jerarquía. El segundo sistema es el que ha predominado en los ordenamientos de Europa continental, en los cuales se atribuyen los aspectos más importantes de la selección, nombramiento y fiscalización de los órganos jurisdiccionales a una dependencia del ejecutivo, es decir, el *ministerio de justicia*.

Los países latinoamericanos han experimentado ambas influencias, ya que han otorgado facultades importantes de gobierno y administración a los tribunales, también han establecido ministerios o secretarías de justicia que comparten con el organismo judicial estas funciones, con lo cual se producen en ocasiones interferencias recíprocas. Ejemplo de estas invasiones del Ejecutivo en el Poder Judicial, es el artículo 14 transitorio de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, promulgada el 5 de febrero de 1917, el cual suprimió expresamente a la Secretaría de Justicia, misma que no se ha restablecido.

Debido a estos problemas, resulta explicable que las reformas sobre los aspectos administrativos del organismo judicial se iniciaran en los ordenamientos de Europa continental, con algunos ensayos anteriores, en las constituciones expedidas en la segunda posguerra, como lo demuestran los ordenamientos de Francia, en 1946 con el Consejo Superior de la Magistratura, como un órgano de gobierno y de administración de los tribunales que buscaba resolver el problema de la independencia del Poder Judicial en cuanto a la designación, ascenso, vigilancia y disciplina de los jueces. Dos años más tarde, se introduce en Italia con la denominación y funciones similares.

Surgieron entonces los llamados Consejos Superiores de la Magistratura o de la Judicatura, como organismos que limitaron los poderes tradicionales de los ministerios de justicia y encomendaron a los tribunales las facultades esenciales de su administración por medio de este instrumento, que configura lo que se ha denominado el "*autogobierno de la magistratura*".

No obstante de todo lo anterior, 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 español "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".⁴⁴

Dichos consejos de la magistratura o de la judicatura han asumido diversas modalidades en cuanto a su composición y funcionamiento e inclusive respecto a sus atribuciones, pero en términos genéricos podemos decir que se les ha encomendado la selección y proposición de nombramiento de los jueces y magistrados (y en ocasiones inclusive la designación directa de algunos de ellos); la fiscalización de la carrera judicial, incluyendo promociones y traslados, así como ciertas facultades disciplinarias en relación con los propios jueces y magistrados.

Si bien los mencionados organismos no carecen de inconvenientes, que se han procurado superar, en términos generales han sido favorables a la solución de los complicados problemas del gobierno y la administración moderna de los tribunales contemporáneos, cuyo número y especialización se han hecho cada vez más complejos. También han contribuido a una mayor independencia del organismo judicial frente al Ejecutivo, al limitar las atribuciones tradicionales de los ministerios de justicia, los cuales han conservado únicamente las facultades relativas a las relaciones indispensables entre el Ejecutivo y el Judicial.

3.3.1 ANTECEDENTES

Existen únicamente dos antecedentes recientes en nuestro país de órganos especializados que intervienen, en mayor o menor medida, en el gobierno y la administración de los tribunales. Se trata de los Consejos de la Judicatura creados en Sinaloa y Coahuila en 1988. Al parecer ambos consejos, o por lo menos el primero, se crearon bajo el influjo de la reforma de 1987 a la fracción III del artículo 116 constitucional, que introdujo garantías judiciales para los integrantes de los poderes judiciales locales. "Resulta comprensible que las facultades de ambos órganos

⁴⁴ Guerrero, Orozco, Omar, La Secretaría de Justicia y el Estado de Derecho en México, Ed UNAM, México 1996, p. 136.

parezcan ahora modestas en comparación con otros Consejos de la Judicatura, pero por la novedad de la institución y por el momento, seguramente fueron significativas. Además, es preciso recordar que el texto de la fracción mencionada les impedía nombrar jueces y magistrados, impedimento que desapareció en la reforma de 1994".⁴⁵

Por decreto publicado en el Periódico Oficial del Estado de Sinaloa el 25 de marzo de 1988, en virtud de una iniciativa enviada al Congreso por el Supremo Tribunal de Justicia, se establece el Consejo de la Judicatura en el artículo 97 de la Constitución local. Dicho artículo remite a la ley orgánica respectiva, la cual habrá de establecer su organización, el régimen de incompatibilidades de sus miembros y sus funciones, en particular en materia de capacitación, nombramientos, ascensos, inspección y régimen disciplinario, con objeto de asegurar la independencia, eficacia, disciplina y decoro de los tribunales y de garantizar a los magistrados y jueces, los beneficios de la carrera judicial. Igualmente se establece a nivel constitucional (artículo 94, segundo párrafo), que corresponde al Consejo de la Judicatura elaborar una terna para el nombramiento, por el Congreso del Estado o por la Diputación Permanente, de los magistrados del Supremo Tribunal.

Por su parte el Consejo de la Judicatura del Estado de Coahuila fue creado mediante reforma a la Constitución local en 1988 y reglamentado en el Título Cuarto de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado.

El Consejo de Coahuila está compuesto por siete miembros, de los cuales sólo tres son jueces (presidente del Tribunal Superior de Justicia, un Magistrado de Tribunal Unitario de Distrito y un juez de primera instancia), mientras que de los otros cuatro miembros, uno es el Procurador General de Justicia del Estado; otro, un abogado nombrado por el Congreso del Estado; los dos miembros restantes son los decanos de los abogados y notarios del Estado que se encuentren en activo (artículo 56 de la Ley Orgánica).

⁴⁵ FIX-ZAMUDIO, Héctor, Cuadernos para la reforma de justicia 3, Ed. UNAM, México 1996, p.32.

En el caso de la federación fue hasta fines de 1994 cuando se reformó la Constitución Federal para crear un organismo especializado en tal sentido: el Consejo de la Judicatura Federal. “La recepción relativamente tardía de esta institución en nuestro país seguramente se debió al desconocimiento y a las escasas propuestas para su introducción en nuestro ordenamiento, no obstante que en 1966 el IV Congreso Mexicano de Derecho Procesal, celebrado en la ciudad de Zacatecas, aprobó, entre sus conclusiones, una recomendación de creación de este órgano”.⁴⁶

Y no es difícil suponer que al desconocimiento de la institución se debe haber agregado la natural desconfianza de los propios integrantes de los poderes judiciales hacia órganos que pudieran considerar extraños y como una forma de intromisión en sus asuntos internos, para no hablar de la pérdida de poder e influencia entre otras cosas.

El Consejo de la Judicatura Federal, como ya se dijo, fue producto de la reforma judicial de diciembre de 1994, que reforma el artículo 94 de nuestra Carta Magna, que señala que el ejercicio del Poder Judicial Federal corresponde a la Suprema Corte de Justicia de la Nación y al Consejo de la Judicatura Federal, así como el del artículo 100 que le atribuye 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 Nación.

De acuerdo con la anterior Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación (1988), el gobierno, la administración y la disciplina de la Suprema Corte y de los demás tribunales federales, incluyendo el nombramiento de los jueces federales inferiores, correspondían al pleno de la propia Corte (artículo 12), el cual nombraba anualmente la Comisión de Gobierno y Administración formada por el presidente de la Corte y dos ministros (fracción XI). “Las funciones no jurisdiccionales de la Corte eran, pues, muy amplias y su ejercicio se volvió más complejo y pesado conforme creció el Poder Judicial federal (lo que sucedió sobre todo en los años ochenta), de modo que empezó

* *Ibidem.* p. 33.

a sentirse la necesidad de un mecanismo más eficaz para el gobierno y administración del mismo".⁴⁷

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 nuestra Constitución.

El Consejo de la Judicatura del Distrito Federal es el órgano de "administración, vigilancia y disciplina del Tribunal Superior de Justicia, de los juzgados y demás órganos judiciales" en esta entidad federativa conforme al artículo 122 fracción VII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Por su composición y funciones, el Consejo de la Judicatura del Distrito Federal es muy similar al Consejo de la Judicatura Federal. Se integra igualmente por siete consejeros; ejerce funciones tan amplias como las del primero, con la diferencia de que su intervención en la administración y vigilancia del Poder Judicial del Distrito Federal se extiende también, en algunos aspectos, a la cabeza de éste, es decir, el Tribunal Superior de Justicia, pues de acuerdo con la Constitución, interviene en la designación de los magistrados y en la administración de este tribunal. Así, la Ley Orgánica del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, del 9 de enero de 1996, concede al Consejo la facultad de dar opinión al jefe del Distrito Federal sobre los nombramientos y ratificaciones de magistrados; para adscribir y remover a los mismos y a los demás jueces; para preparar el proyecto de presupuesto de egresos del Tribunal Superior y demás órganos judiciales del Distrito Federal; etcétera.

De todo lo anterior consideramos que la institución del Consejo de la Judicatura es nueva en nuestro país, y que por tal motivo no podemos esperar que desde un principio adquiera una forma perfecta y definitiva. Esta institución debe pasar por un proceso de evolución y adaptación, que le irá dando su conformación definitiva. Cuando se trata de

⁴⁷ COSSÍO DÍAZ, José Ramón. Las atribuciones no jurisdiccionales de la Suprema Corte de Justicia. Ed. Porrúa, México 1992, p. 48.

una innovación, debe producirse igualmente un proceso de aprendizaje, de la institución hacia la sociedad y las demás instituciones, y viceversa.

Con la introducción del Consejo de la Judicatura se abre una etapa de experimentación y perfeccionamiento de la institución. En particular, el hecho de que la reforma a la Constitución Federal no haya establecido la obligación de los estados de crear un organismo similar les ofrece a éstos un amplio margen para hacer evolucionar la institución.

En todo caso, podemos decir que es necesario un conocimiento más profundo de lo que es un verdadero Consejo de la Judicatura, con facultades de propuesta y de vigilancia con mecanismos de sanción más efectivos, a fin de que su perfeccionamiento y evolución futuros procedan con pasos más firmes.

3.3.2 INTEGRACIÓN

El Consejo de la Judicatura del Distrito Federal es un Órgano Colegiado integrado por siete personas denominadas Consejeros, uno de los cuales será el Presidente del Tribunal Superior de Justicia, quien también lo es del Consejo del Consejo de la Judicatura, mientras que los seis restantes son:

- ❖ Un Magistrado;
- ❖ Un Juez de Primera Instancia;
- ❖ Un Juez de Paz;
- ❖ Todos elegidos mediante insaculación;
- ❖ Una persona designada por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal y;
- ❖ Otras dos nombradas por la Asamblea Legislativa.

Los tres últimos deben ser personas que se hayan distinguido por su capacidad, honestidad y honorabilidad en el ejercicio de las actividades jurídicas y administrativas. Todos los Consejeros deben reunir los requisitos exigidos para ser magistrado que

establece el artículo 16 de la Ley Orgánica del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal.

Su integración esta regulada por el artículo 122 fracción II inciso "C" Base Cuarta de la Constitución, y 196 de la Ley Orgánica Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal.

No pueden ser Consejeros las personas que hayan ocupado el cargo de Jefe de Gobierno del Distrito Federal, Secretario General, Procurador General de Justicia, o Representante a la Asamblea del Distrito Federal, durante el año previo al día de la designación.

Los Consejeros están sujetos a las mismas responsabilidades durante el ejercicio de su función que los magistrados del Tribunal Superior de Justicia, motivo por el cual su remoción es al igual que éstos, en los términos del Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Salvo el Presidente del Consejo, los demás Consejeros duran cinco años en su cargo, y son sustituidos de manera escalonada, no pudiendo ser nombrados para un nuevo periodo; perciben los mismos emolumentos que los magistrados del Tribunal, no representan a quien los designa o de donde provienen, por lo que deben ejercer su función con independencia e imparcialidad.

Al respecto de la integración consideramos que la posición del Presidente del Tribunal y del Consejo, que tiene el propósito de mantener la coordinación entre ambos, no sólo podría presentar algunas situaciones de conflicto en relación con el ejercicio de sus facultades en ambos órganos, sino también respecto de la acumulación misma de tales funciones. La considerable carga que representa la presidencia del Tribunal debería equilibrarse con la presidencia más bien simbólica del Consejo, cuya dirección efectiva podría ser ejercida por otro magistrado del Tribunal comisionado para tal fin.

Por otra parte la designación de magistrados y jueces por insaculación nos parece un método anómalo aunque no desconocido del todo en el derecho comparado, pues la imparcialidad que implica este método no necesariamente conlleva capacidad para

ejercer la función. Aunque sin embargo, la elección de los miembros jueces y magistrados por sus iguales también puede tener inconvenientes, lo mismo que la designación por un órgano externo (Asamblea Legislativa), pues ninguna excluye del todo los posibles efectos negativos de la politización. Se trata, pues, de un aspecto que debe ser revisado con mucho cuidado y que sin duda puede ser mejorado.

3.3.3 FUNCIONAMIENTO

El funcionamiento del Consejo de la Judicatura del Distrito Federal se rige principalmente por el artículo 122, fracción III, inciso "C", Base Cuarta Constitucional, el cual establece que se determinarán las atribuciones y las normas de funcionamiento del Consejo de la Judicatura Federal, tomando en cuenta lo dispuesto por el Artículo 100 de dicha Constitución, para el cual el Consejo de la Judicatura Federal es un órgano del Poder Judicial de la Federación con independencia técnica y de gestión para emitir sus resoluciones.

El Consejo de la Judicatura del Distrito Federal funciona en Pleno o en Comisiones y tiene facultad de expedir acuerdos generales para el adecuado ejercicio de sus funciones. El Pleno del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal puede solicitar al Consejo la expedición de aquellos acuerdos generales que considere necesarios para asegurar un adecuado ejercicio de la función jurisdiccional.

Las decisiones del Consejo son definitivas e inatacables y, por lo tanto, no procede juicio ni recurso alguno en contra de las mismas, salvo las que se refieran a la designación, adscripción y opinión sobre las propuestas de designación o de ratificación a que se contrae el artículo 194 de la Ley Orgánica del Tribunal, así como la remoción de magistrados y jueces, las cuales podrán ser revisadas por el Pleno del Tribunal Superior de Justicia, únicamente para verificar que hayan sido adoptadas conforme a las reglas que establece Ley.

El Pleno del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal también puede revisar y, en su caso, revocar por mayoría de cuando menos dos terceras partes de sus integrantes, los acuerdos que el Consejo apruebe.

El Consejo ejerce sus atribuciones a través de:

- I. El Pleno del Consejo;
- II. El Presidente;
- III. Las Comisiones del Consejo;
- IV. Los Consejeros;
- V. La Secretaría;
- VI. La Coordinación; y
- VII. Los demás órganos que se creen para desempeñar las funciones que les correspondan.

El Consejo puede actuar a través de su Presidente, en pleno, en comisiones colegiadas o unitarias o por medio de los órganos auxiliares señalados en su reglamento.

El Consejo también puede actuar en comisiones en las que el pleno faculte a uno o más consejeros, o en su caso el consejero semanero, a nombre de éste, para que ejerciten algún encargo inherente a las funciones del Consejo. Por comisión se entiende la facultad que se da a uno o más consejeros para que realice una o varias funciones. Las comisiones tienen el carácter de permanentes o transitorias y funcionan en los términos establecidos en el párrafo primero y segundo del artículo 196, 199 fracción VI de la Ley Orgánica.

Las funciones y facultades del Consejo de la Judicatura están reguladas en la Ley Orgánica del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal y en el Reglamento del Consejo, siendo las principales las siguientes:

- Sesionar cuando menos una vez cada quince días y cuantas veces sea convocado por su Presidente. Las sesiones deberán ser presididas por el propio

Presidente del Consejo y podrán ser públicas o privadas, según lo ameriten los asuntos a tratar;

- Para la validez de los acuerdos del Pleno será necesario el voto de la mayoría de sus integrantes siempre y cuando esté presente la totalidad de sus miembros. En caso contrario se requerirá mayoría absoluta;
- Expedir los acuerdos generales y demás disposiciones reglamentarias para el adecuado ejercicio de sus funciones;
- Emitir opinión al Jefe de Gobierno del Distrito Federal con motivo de las designaciones y ratificaciones de los magistrados;
- Conocer y resolver las quejas que no sean de carácter jurisdiccional, así como los procedimientos oficiosos contra actos u omisiones de los miembros del Consejo de la Judicatura del Distrito Federal, magistrados, jueces y demás servidores de la administración de Justicia, haciendo la sustanciación correspondiente y, en su caso, imponer la medida disciplinaria procedente;
- Ordenar, por conducto del Presidente del Consejo, cuando se hubiere ejercitado acción penal en contra de un magistrado o un juez en el desempeño de su cargo o con motivo de éste, que sea puesto a disposición del juez que conozca del asunto y previa petición de éste, cumpliendo los requisitos que exige el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;
- Realizar visitas administrativas ordinarias cada tres meses a las Salas y Juzgados, por conducto de la Visitaduría Judicial, sin perjuicio de las que pueda realizar de manera extraordinaria, ya sea individual o conjuntamente;
- Designar a un Secretario General del Consejo, el cual asistirá a las sesiones y dará fe de los acuerdos, así como al personal técnico y de apoyo;
- Nombrar al Oficial Mayor; al Contralor General; al Director del Archivo Judicial del Distrito Federal; al Director General de los Anales de Jurisprudencia y Boletín Judicial; al Director General del Instituto de Estudios Judiciales; al Visitador General; a los Visitadores Judiciales; al Director Jurídico; al Coordinador de Relaciones Institucionales; al Jefe de la Unidad de Trabajo Social; al Director del Servicio de Informática; al Encargado del servicio de Biblioteca; al Director General de Procedimientos Judiciales, a los Directores de esta Unidad; al Director de Orientación Ciudadana y Derechos Humanos; al Coordinador de

Comunicación Social, y al Director del Centro de Convivencia Familiar Supervisada;

- Fijar las condiciones generales de trabajo de los servidores públicos judiciales de base;
- Autorizar licencias cuando procedan por causa justificada, sin goce de sueldo, que excedan de quince días y hasta de tres meses, en un año;
- Establecer, de acuerdo con el presupuesto y mediante disposiciones generales, un sistema de estímulos para los servidores públicos del Tribunal;
- Fijar cada año, en el mes de diciembre, los modelos de esqueletos que se hayan de usar en el año siguiente en los Juzgados de Paz, cuidando la impresión y distribución de los mismos, de acuerdo con el artículo 46 del Título Especial de la Justicia de Paz, del Código de Procedimientos Civiles del Distrito Federal;
- Establecer los montos que por razón de la cuantía deberán conocer los Juzgados Civiles de Paz en los términos de los artículos 50 fracción II y 70 fracción I de la Ley Orgánica;
- Desempeñar las funciones administrativas mediante la Comisión que al efecto se forme por el Presidente y dos Consejeros en forma rotativa;
- Vigilar el cumplimiento por parte de los jueces y magistrados respecto de las instrucciones y lineamientos que en materia de estadística se dicten para el control administrativo y seguimiento de los expedientes que se tramiten ante ellos;
- Dictar las medidas necesarias para la organización y funcionamiento de la Dirección General de Procedimientos Judiciales y expedir las reglas de turno ordinario y extraordinario de los Juzgados Penales;
- Autorizar cada dos años, en forma potestativa y con vista a sus antecedentes, a las personas que deben ejercer los cargos de Síndicos e Interventores en los Juicios de Concurso, Albaceas, Depositarios Judiciales, Árbitros, Peritos y demás auxiliares de la administración de justicia;
- Opinar sobre la designación y ratificación de magistrados, determinar la adscripción de éstos y resolver sobre la remoción de los mismos.
- Determinar el cambio de adscripción de jueces y, en su caso, su remoción del cargo por causa justificada:

- Designar a los jueces de primera instancia y de paz, en los términos de ley y ratificar los nombramientos de éstos;
- Señalar la competencia territorial de los juzgados de paz;
- Nombrar a los jueces de primera instancia de la materia, para suplir las ausencias temporales de los magistrados del Tribunal;
- Designar el jurado que examine a los peritos; y definir y difundir las listas de peritos, albaceas, síndicos, interventores, tutores, curadores y depositarios;
- Designar al Director y Subdirector del Servicio Médico Forense, así como organizar y vigilar el correcto funcionamiento del Servicio Médico Forense;
- Organizar y vigilar el correcto funcionamiento del Archivo Judicial del Distrito Federal, debiendo acordar en todo caso, las normas que estime convenientes para ello;
- Organizar y vigilar el correcto funcionamiento de la oficina de los Anales de Jurisprudencia y del Boletín Judicial;
- Administrar los ingresos que por ventas se recaben en todo lo relativo a las publicaciones de la oficina de los Anales de Jurisprudencia y del Boletín Judicial;
- Determinar las normas por las que se regirá el funcionamiento y atribuciones del Instituto de Estudios Judiciales;
- Presentar el proyecto de presupuesto anual del Tribunal y del Consejo, respectivamente, así como sus modificaciones, en su caso, oportunamente a la Asamblea Legislativa y al órgano de gobierno del Distrito Federal que compete;
- Establecer las políticas generales tendientes a lograr la racionalidad, austeridad y disciplina presupuestaria para el Tribunal, el Consejo y sus demás entidades administrativas;
- Autorizar el ejercicio calendarizado del presupuesto, vigilando que el mismo se ajuste a los montos autorizados legalmente, en especial los programas específicos para fomentar el ahorro por concepto de energía eléctrica, combustibles, teléfonos, agua potable, materiales de impresión y fotocopiado, inventarios y demás renglones del gasto corriente;
- Autorizar los programas que señalen los objetivos y unidades responsables de su ejecución, para que el gasto del Consejo se base en los presupuestos autorizados;

- Establecer sus servicios de apoyo administrativo en materia de planeación, programación, presupuesto, informática, estadística, recursos humanos y materiales;
- Autorizar la contratación y el pago de personal cuyo nombramiento no esté reservado a otro órgano así como la contratación de servicios, obras públicas, adquisiciones y arrendamientos;
- Autorizar el programa de conservación, de uso, deterioro, afectación, enajenación y baja de bienes muebles e inmuebles, almacenaje y demás activos y recursos materiales;
- Aprobar la política de informática que deberá contener los sistemas para optimizar el uso y la administración de los recursos del Tribunal, del Consejo y demás dependencias que correspondan;
- Asignar los vehículos para uso de servidores públicos titulares de dependencias de nivel igual o superior a los de directores y los de servicios generales de apoyo, así como los relacionados directamente con las funciones que desempeñan los diversos órganos jurisdiccionales y administrativos, sin perjuicio de los que en cualquier momento requiera la presidencia del Consejo para la realización de las visitas a su cargo y demás funciones que tiene encomendadas por la ley;
- Autorizar la realización de auditorías internas y externas en general para controlar y evaluar las operaciones realizadas con cargo al presupuesto;
- Establecer las medidas necesarias para propiciar la carrera judicial;
- Fijar las Condiciones Generales de Trabajo del personal de base, así como difundir y vigilar su aplicación;
- Aprobar y vigilar programas de capacitación permanentes;
- Aprobar la creación, modificación de estructura y desaparición de los órganos de control interno;
- Designar al personal técnico y administrativo de la Biblioteca del Tribunal; y
- Las demás que se deriven de los ordenamientos jurídicos aplicables.

Además de todo lo anterior la función de administración del Consejo, abarca los siguientes aspectos:

- Administrar sus propios recursos para el adecuado funcionamiento del Consejo;
- y
- 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 y transparente de los presupuestos asignados.

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.

Para verificar el cumplimiento de las funciones que tienen asignadas los órganos del Consejo y del Tribunal, y con sujeción a lo dispuesto en la Ley Orgánica, en el Reglamento y demás disposiciones aplicables, el Consejo realiza visitas de inspección por conducto del Presidente o los demás consejeros, auxiliados por el personal secretarial o de asesores o a través de las comisiones que el pleno designe para casos específicos.

El pleno del Consejo ordena visitas, 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, constriñéndose a los hechos consignados en la orden respectiva.

Las visitas de inspección permiten cerciorarse a su vez del estado de conservación o deterioro de las instalaciones del Tribunal, para lograr, en su caso, su mejoría o mantenimiento propio de un adecuado marco de dignidad y decoro que demanda la administración de justicia.

Las resoluciones del Consejo de la Judicatura del Distrito Federal deben notificarse dentro del plazo de cinco días siguientes a la fecha del acuerdo a las partes interesadas, mediante su publicación en el Boletín Judicial, salvo los casos en que la resolución finque responsabilidad administrativa; cuando se haya dejado de actuar por más de seis meses sin causa justificada, o tratándose de asuntos de importancia y trascendencia a juicio del propio Consejo, en cuyos supuestos la notificación deberá ser personal.

3.3.4 OBJETIVO INSTITUCIONAL

De acuerdo al Manual de Organización del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal el objetivo institucional de éste es el de "... 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 Política de los Estados Unidos Mexicanos, las Leyes, los Códigos y demás disposiciones complementarias emitidas para coadyuvar a la convivencia pacífica entre los individuos".⁴⁸

Mientras que el objetivo del Consejo de la Judicatura del Distrito Federal es ser la Institución encargada de llevar a cabo la vigilancia, administración y disciplina del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, de los juzgados y demás órganos judiciales, en apego a lo que establece el siguiente marco jurídico:

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:

- Artículos 108 y 122, Inciso C, Base Cuarta, Fracciones II y III.

Estatuto de Gobierno del Distrito Federal:

- Artículos 76 y 83.

Ley Orgánica del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal:

- Artículos 195, 199, 201 y 202.

⁴⁸ Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal. Manual de Organización. Dirección de Anales de Jurisprudencia y Boletín Judicial. México 1993. p. 9.

Ley del Fondo de Apoyo a la Administración de Justicia en el Distrito Federal:

- Artículos 3,12 y 13.

Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos:

- Artículos 3 Fracción VI, 5, 46, 47 y 51.

Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado:

- Artículos 1, 5 Fracción IV y 11.

Reglamento Interior del Consejo de la Judicatura del Distrito Federal:

- Artículos 1, 3 y 5.

Decreto del Presupuesto de Egresos del Distrito Federal para el Ejercicio Fiscal 2002:

- Artículo 9.

3.4 LA OFICIALÍA MAYOR Y SU ESTRUCTURA

Es a partir de 1983 cuando las funciones administrativas en el Tribunal empezaron a estar a cargo de una Oficina de Administración, la cual dependía en forma directa de la Presidencia del Tribunal, encomendándosele el control de los recursos materiales, humanos y financieros, así como la prestación de los servicios y mantenimiento que requieran las áreas de este Órgano Judicial. Por otro lado, la magnitud y diversas acciones que se generaban propiciaron que el área resultara insuficiente para atender las necesidades de la Institución, "sin embargo, las exigencias de la moderna Administración Pública demandaban una nueva organización y el establecimiento de una dependencia más acorde a la realidad que se planteaba".⁴⁹

En virtud de ello, y con el apoyo del Gobierno Federal y del entonces Departamento del Distrito Federal, se llevó a cabo la reestructuración de esta área administrativa, la cual dio origen a la Dirección de Administración y Servicios, con las subdirecciones de Servicios y la de Recursos y Organización.

⁴⁹ Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal. Memoria de Labores 1983-1988. México 1989. p. 51

En 1984, y con motivo de las diversas reformas a la Ley Orgánica del Tribunal, aunado a los requerimientos de modernización de este Órgano Judicial, la Dirección de Administración y Servicios sufre otra reestructuración; esto debido a la incorporación de las funciones de planeación, programación y evaluación, así como la operación y desarrollo de sistemas de cómputo, que dieron origen a la Subdirección de Planeación y Evaluación y a la de Informática.

Con la creación de estas áreas, así como la ampliación de las funciones de la Dirección de Administración y Servicios, cambia de nomenclatura a Dirección de Administración y Evaluación.

Tres años más tarde y ante el incremento del número de áreas, de personal, de sistemas y procedimientos, así como de los recursos materiales y financieros asignados en su momento al Tribunal, se hace necesaria la ampliación de la estructura orgánica de la Institución, destacando nuevamente la reestructuración de la Dirección de Administración y Evaluación, a efecto de que dicha área diera respuesta en forma eficaz y eficiente a la nueva realidad que presentaba en ese momento este órgano judicial para la atención de las cargas de trabajo; lo cual representaría la modificación a su estructura, provocando que a esta área se le diera el rango de Dirección General de Administración.

A

En cuanto a la Dirección de Administración, quedó integrada por la Subdirección de Recursos Humanos, las Unidades Departamentales de Recursos Materiales y Financieros.

Posteriormente, en 1996, se realiza nuevamente un dictamen de propuesta de reestructuración orgánica para el Tribunal, la cual fue propuesta por el recién creado Consejo de la Judicatura del Distrito Federal, donde se fortalece la Dirección General de Administración, mediante la creación de la Dirección de Recursos, dependiendo de ella las subdirecciones de Recursos Humanos, Materiales y Mantenimiento y Servicios.

Es a partir de las reformas al Capítulo VIII, específicamente a los artículos 182 a 186 de la Ley Orgánica del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, publicadas en

la Gaceta Oficial del Distrito Federal el día 24 de abril de 2003, cuando la Dirección General de Administración cambia su nombre a Oficialía Mayor del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, siendo el órgano encargado de planear, programar, organizar, dirigir, controlar y evaluar la administración de los recursos humanos, financieros, materiales, informáticos, así como los servicios generales, de planeación, modernización y de organización institucional a las áreas que integran el Tribunal para el óptimo desempeño de las mismas.

Así pues la Oficialía Mayor esta a cargo de un servidor público que se denominará Oficial Mayor. Para desempeñar el cargo de Oficial Mayor se deben cumplir los requisitos establecidos por las fracciones I, II, IV, y V del artículo 16 de la Ley Orgánica del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, además contar con título profesional a nivel de licenciatura y acreditar una experiencia mínima de diez años en áreas o actividades afines al desempeño del cargo.

La designación y remoción del Oficial Mayor son hechas por el Consejo de la Judicatura del Distrito Federal, a propuesta de su Presidente del Consejo.

La Oficialía Mayor depende del Consejo de la Judicatura del Distrito Federal, por conducto de su Comisión de Administración y Presupuesto, es la responsable de que los servicios se presten en forma eficaz y eficiente a las áreas del Tribunal, para ello, cuenta con las funciones autorizadas por el Consejo de la Judicatura del Distrito Federal, siendo éstas principalmente las siguientes:

- Instrumentar y controlar las normas generales aprobadas, así como las directrices, normas y criterios técnicos para el proceso interno de programación, presupuestación, evaluación presupuestal e informática del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, vigilar su aplicación e informar de su cabal cumplimiento al Pleno del Consejo de la Judicatura del Distrito Federal:

- Someter a la consideración del Pleno del Consejo de la Judicatura del Distrito Federal, las adecuaciones requeridas a la organización interna de la Oficialía y las

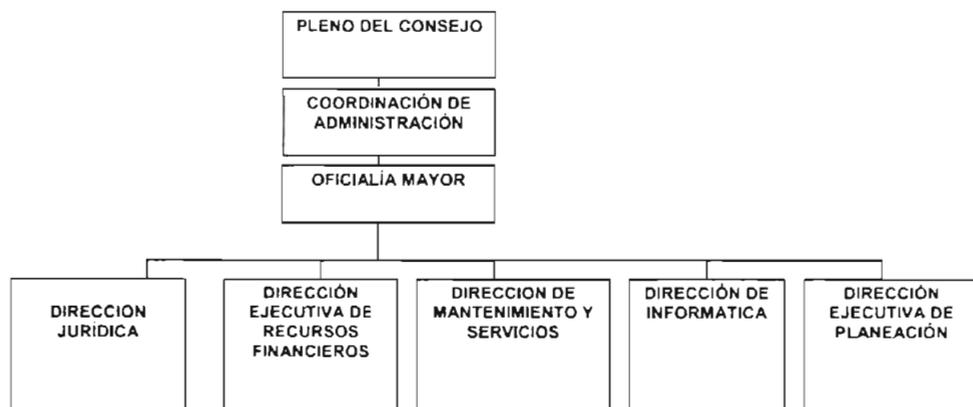
diversas Coordinaciones y Direcciones de la Institución, así como la actualización de los manuales de organización, de procedimientos y de servicios al público del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal;

- Proporcionar a las áreas del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal los servicios de apoyo requeridos en materia de diseño de sistemas y equipamiento informático, que serán por lo menos los necesarios para que las Salas y Juzgados dispongan de los equipos de cómputo y sistemas de red interna, comunicaciones y archivo, así como los demás que sean necesarios para el mejor desempeño de las funciones del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal;
- Planear, formular, ejecutar y controlar el programa anual de obra pública, adquisiciones, arrendamientos, servicios, conservación y mantenimiento de bienes muebles e inmuebles del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, previa autorización del Pleno del Consejo de la Judicatura del Distrito Federal;
- Proponer e instrumentar con aprobación del Pleno del Consejo de la Judicatura del Distrito Federal, las normas, sistemas y procedimientos para la administración de los recursos humanos, materiales y financieros de la Institución, de acuerdo con sus programas y objetivos, así como darles seguimiento y verificar su estricta observancia;
- Supervisar que las relaciones laborales se desarrollen de acuerdo con las políticas que señale el Pleno del Consejo de la Judicatura del Distrito Federal, en apego a las leyes laborales y a las condiciones generales de trabajo vigentes, así como su cumplimiento;
- Proponer al Pleno del Consejo de la Judicatura del Distrito Federal los acuerdos relativos a la suscripción de contratos, convenios y acuerdos relativos al ejercicio de sus atribuciones, así como demás documentos que impliquen actos de administración, de acuerdo con las disposiciones legales aplicables y previo dictamen de la Dirección Jurídica; y

- Las demás que le confiera el Pleno del Consejo de la Judicatura del Distrito Federal y las que le señalen las disposiciones legales y reglamentarias relativas.

Actualmente, la Oficialía Mayor conformada por la siguiente estructura orgánica:

- ❖ Dirección Jurídica;
- ❖ Dirección de Ejecutiva de Recursos Financieros;
- ❖ Dirección de Mantenimiento y Servicios;
- ❖ Dirección de Informática; y
- ❖ Dirección Ejecutiva de Planeación.



3.4.1 DIRECCIÓN JURÍDICA

Corresponde a la Dirección Jurídica asesorar y desahogar consultas a los órganos, dependencias y unidades administrativas del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal y del Consejo de la Judicatura del Distrito Federal.

Además, son de su competencia los asuntos contenciosos laborales en donde el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal o el Consejo de la Judicatura del Distrito Federal, o alguno de sus integrantes, por razón de su encargo sean parte

- Planear la estrategia a seguir en cada caso, para el eficiente despacho de los asuntos que se reciben de naturaleza jurídica;
- Representar al C. Presidente en todos los asuntos de demandas laborales, de amparo y administrativos que se le presenten; y también elaborar los recursos ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa y Tribunal Federal de lo Contencioso Administrativo;
- Brindar asesorías a magistrados, jueces y directores, relativos a conflictos laborales;
- Elaborar las promociones que se presentan en los juicios laborales;
- Asegurar la atención de las demandas laborales, dando el seguimiento a todo el procedimiento que implica asistir a las audiencias;
- Mantenerse informada y dar seguimiento a la formulación de denuncias por afectación de bienes del Tribunal y del Consejo;
- Emitir opiniones jurídicas, sobre diversos temas laborales y de otra índole;
- Coordinar las actividades del área consultiva y vigilar que sea remitida toda la documentación que se requiera;
- Revisar, corregir (y en su caso) redactar toda la documentación que se presenta ante la Presidencia del Tribunal;
- Promover y mantener buenas relaciones con distintos Presidentes, Magistrados de los Tribunales, Tribunales Colegiados de Circuito, Juzgados de Distrito y Magistrados del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje;

- Celebrar convenios previa autorización del Presidente del Consejo, en relación con los juicios laborales, para lograr el desistimiento de las acciones intentadas;
- Instruir a los Directores para que proporcionen elementos de análisis y asesoría jurídica a las diversas áreas que conforman el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal.



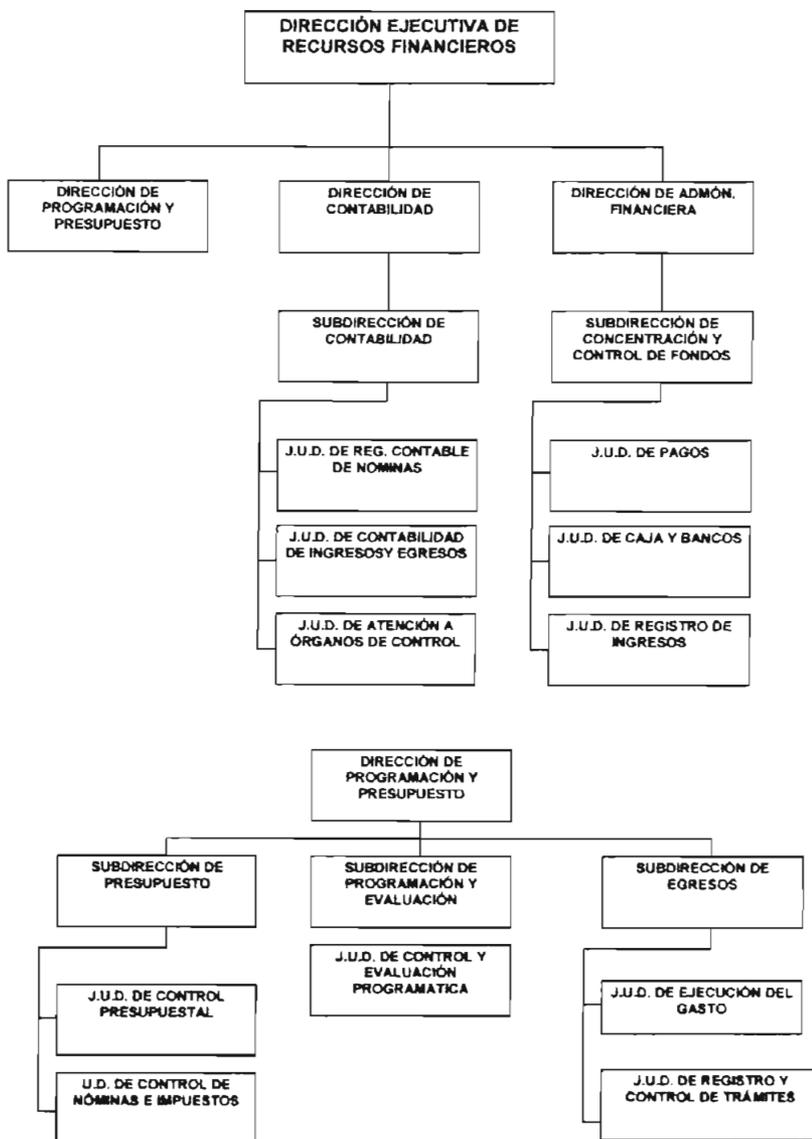
3.4.2 DIRECCIÓN EJECUTIVA DE RECURSOS FINANCIEROS

La Dirección Ejecutiva de Recursos Financieros se encarga de consolidar y dirigir el sistema de administración programático-presupuestal, contable y financiero; así como operar, controlar y valorar la correcta aplicación de los recursos que le son autorizados al Tribunal por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. Para el óptimo cumplimiento de sus actividades cuenta con las tareas siguientes:

- Vigilar que la administración de recursos financieros se lleve a cabo conforme a las normas y lineamientos establecidos;
- Coordinar el sistema de detección de necesidades financieras del Tribunal, e integrar los correspondientes programas de trabajo a desarrollar durante cada ejercicio presupuestal;
- Emitir y dar a conocer las normas y lineamientos que deberán observar todas las áreas del Tribunal para la formulación del Programa Operativo Anual de la

Institución, así como para la elaboración del Anteproyecto de Presupuesto de cada ejercicio;

- Emitir y definir los mecanismos de registro contable y presupuestario que permita el control y evaluación del ejercicio del presupuesto;
- Analizar y proponer la modificación al presupuesto autorizado mediante los instrumentos establecidos;
- Verificar la correcta asignación y comprobación de los recursos erogados, a fin de que cumplan las disposiciones normativas emitidas para el ejercicio presupuestal;
- Coordinar el control y validación de la documentación de afectación programática presupuestal del Tribunal;
- Supervisar la elaboración del estado del ejercicio mensual del presupuesto, verificar la disponibilidad financiera, el cumplimiento del gasto, así como su proyección mensual y anual;
- Formular y proponer las acciones tendientes para evitar las desviaciones en la programación de los recursos. Asimismo, mantener comunicación y coordinación con las instituciones bancarias a cargo de las cuentas del Tribunal;
- Coordinar la formulación de los estados financieros, así como de toda la información contable del Tribunal y analizar los dictámenes e informes que se laboren; y
- Coordinar y supervisar las acciones para la ejecución de las auditorías financieras que sean autorizadas, así como efectuar los dictámenes de auditorías necesarios y determinar las acciones para regularizar y evitar las anomalías detectadas y corregir las desviaciones en el ejercicio del presupuesto

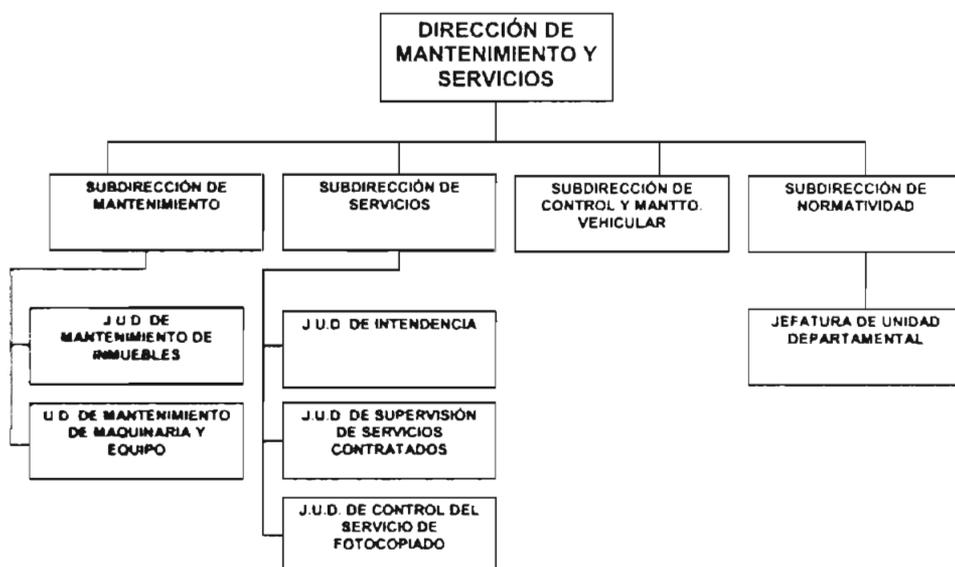


3.4.3 DIRECCIÓN DE MANTENIMIENTO Y SERVICIOS

Esta Dirección se encarga de conservar en buen estado el patrimonio inmobiliario del Tribunal, así como de los bienes muebles, maquinaria, equipo y parque vehicular y demás servicios generales que garanticen el óptimo funcionamiento de la Institución. Para el logro de sus objetivos cuenta con las funciones que se refieren a continuación:

- Coordinar y garantizar que los servicios básicos, así como el mantenimiento a maquinaria, equipo y bienes muebles e inmuebles que tiene en propiedad y arrendamiento el Tribunal, se proporcionen de manera eficiente y oportuna, así como vigilar la adecuada elaboración de diversos Programas encomendados a la misma;
- Coordinar en materia administrativa y normativa, lo relacionado con diversos servicios contratados por este H. Tribunal, como son: Telefonía, Servicio Postal Mexicano, Suministro de Gasolina, servicio de Fotocopiado, Radiocomunicaciones, Agua Potable y Energía Eléctrica, así como lo relacionado con el arrendamiento de diversos inmuebles;
- Coordinar la elaboración y ejecución del Programa de Mantenimiento a Inmuebles;
- Coordinar la elaboración y ejecución del Programa de Mantenimiento Preventivo y Correctivo para el mobiliario, maquinaria y equipo;
- Establecer los mecanismos y medios de control internos para la detección y atención de necesidades que presenten las áreas del Tribunal, a fin de garantizar los servicios que las solventen;
- Vigilar el óptimo aprovechamiento de los bienes adquiridos para el área y de los servicios contratados;

- Participar en la elaboración e integración del Programa Operativo Anual y del Anteproyecto de Presupuesto, definiendo las acciones y requerimientos para el desarrollo de las funciones del área a su cargo;
- Verificar la estricta aplicación de las normas, políticas e instrucciones específicas que dentro de su ámbito de competencia dicte el Consejo de la Judicatura del Distrito Federal;
- Dirigir la elaboración de los anexos para las bases de los procedimientos de licitación pública y de invitación restringida que sean competencia de la Dirección;
- Coordinar todo lo relacionado a la compra o contratación de inmuebles para su arrendamiento, con la finalidad de que cumplan con las condiciones mínimas necesarias para albergar a diversos órganos jurisdiccionales;
- Elaboración de Contratos y Convenios de arrendamiento, así como revisión técnica-jurídica de cada uno de ellos;
- Elaboración del Programa Anual de Arrendamiento; y
- Elaboración de todos lo contrato en materia de mantenimiento, servicios y arrendamiento.



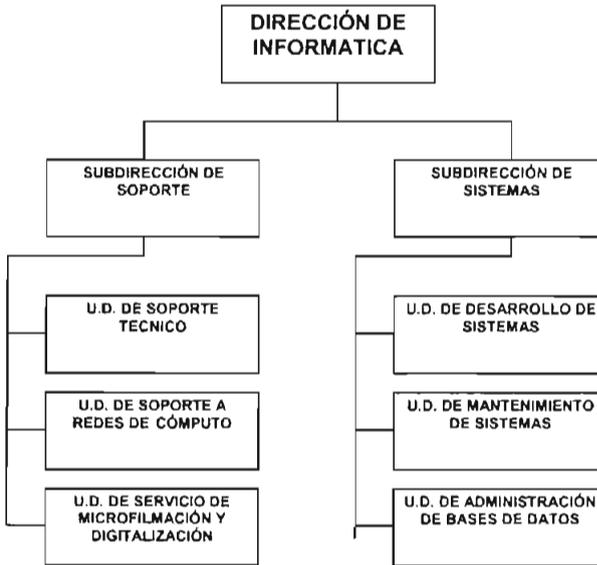
3.4.4 DIRECCIÓN DE INFORMÁTICA

Esta Dirección se encarga de planear, dirigir y evaluar la prestación de los servicios informáticos que se proporciona a las áreas judiciales, de apoyo judicial y administrativas del Tribunal Superior de Justicia y del Consejo de la Judicatura, del Distrito Federal. Para ello, desempeña las siguientes funciones:

- Establecer las políticas, criterios y lineamientos que serán aplicados en la determinación de necesidades de áreas y en la participación del servicio de cómputo a las mismas;
- Proponer y dirigir los proyectos de sistemas informáticos que tengan por objeto apoyar la expeditéz y transparencia de los procesos judiciales;
- Dirigir el diseño y actualización de los programas de cómputo que serán utilizados en cada área y evaluar su funcionamiento;
- Dirigir los procesos de documentación de los programas de cómputo que sean desarrollados o actualizados, así como los que se refieren a la capacitación y actualización del personal para manejo del equipo;
- Evaluar, conjuntamente con los titulares de las áreas usuarias, la eficiencia operativa de los programas utilizados, considerando los respaldos y el resguardo de la información, la generación de reportes y la atención de requerimientos;
- Organizar y dirigir las investigaciones sobre la potencia, el uso de algunos paquetes informáticos que pudieran ser de utilidad al Tribunal;
- Programar y dirigir la actividad de modernización de los procesos de microfilmación de expedientes y documentos del Tribunal;
- Proporcionar al Comité de Adquisiciones, de conformidad con las normas vigentes en la materia, información y documentación necesaria en el proceso de

adquisición de equipos de cómputo y contratación de servicios de mantenimiento y asesoría; y

- Establecer los criterios para la realización de los cursos de capacitación y actualización que se requieran para el personal del Tribunal.



3.4.5 DIRECCIÓN EJECUTIVA DE PLANEACIÓN

Es la responsable de programar, dirigir, coordinar y evaluar las actividades concernientes a la planeación y modernización administrativa del Tribunal, toda vez que en ésta recae la responsabilidad de implantar programas y actualizar la normatividad; así como simplificar los procesos y promoción de programas de mejoramiento que fortalezcan y eleven la calidad del servicio en la Institución. Para el logro de sus objetivos cuenta con las funciones que a continuación se refieren:

- Dirigir, coordinar y evaluar las acciones relacionadas a la planeación y modernización administrativa que lleve a cabo el Tribunal;

- Diseñar y proponer las directrices generales y específicas de operación que contribuyan al óptimo funcionamiento de las áreas del Tribunal;
- Proponer e instrumentar las normas y lineamientos generales y diseñar los mecanismos necesarios para llevar a cabo el proceso de modernización administrativa de la Institución, así como vigilar su cumplimiento;
- Determinar el contenido de los manuales, instructivos y guías, así como de los documentos de apoyo técnico-administrativo que sean requeridos y, evaluar las propuestas y dictámenes de estructura organizacional que se lleven a cabo;
- Coordinar las actividades de investigación para la implantación o modificación de sistemas, estructuras y procedimientos administrativos y vigilar que se observe la normatividad en la materia;
- Coordinar las actividades de asesoría y apoyo en materia de organización y control que se brinden a las áreas del Tribunal;
- Diseñar y proponer mejoras, así como su simplificación a los sistemas administrativos, de información, atención ciudadana, de evaluación del desempeño y de situación patrimonial utilizados en el Tribunal;
- Organizar y dirigir las actividades de seguimiento y control de los planes y programas que lleve a cabo el Tribunal; y
- Definir y establecer mecanismos que permitan dar seguimiento y control a la información técnico-administrativa que se genere en el Tribunal.



CAPÍTULO 4

RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA DE SERVIDORES PÚBLICOS INTEGRANTES DEL T. S. J. DEL D. F. QUE INTERVIENEN EN LA FORMALIZACIÓN DE LOS CONTRATOS DE ARRENDAMIENTO DE BIENES INMUEBLES QUE CELEBRA DICHA INSTITUCIÓN

4.1 INMUEBLES ARRENDADOS POR EL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DEL DISTRITO FEDERAL

Dada la gran cantidad y diversidad de cuestiones que maneja el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, tiene la necesidad de realizar contratos que le permitan efectuar acciones que lo habiliten para el logro de sus fines y para lo cual es indispensable que entable relaciones con los particulares, ya que necesita de éstos, en virtud que el Tribunal no tiene a su alcance todos los medios para brindar los bienes o servicios necesarios; en ese sentido realiza una serie de contratos, tales como los de arrendamiento.

Existen pues relaciones entre el Tribunal y los particulares, en que aquel, aparentemente despojándose de su poder, habrá de recurrir a concertar determinados pactos para producir, transferir, modificar o extinguir derechos y obligaciones.

De cualquier forma, no se puede decir que sólo el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal necesita de los particulares, sino que éstos también requieren de los contratos de aquel, con la característica de que el Tribunal siempre debe ver por el bien de la colectividad, y su actuar se rige por ese principio, en tanto que el particular busca el lucro o interés personal.

Dada la evolución del derecho administrativo, es necesario concluir que sí existen los contratos administrativos, los que se pueden definir como aquellos que celebra la administración pública, en este caso el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, a efecto de cumplir con un fin público, o que por cuyo medio se pretende satisfacer una necesidad pública.

No se puede negar que el derecho administrativo en este aspecto adoptó como base al derecho civil, de tal manera que hay quienes niegan la existencia de los contratos administrativos, en virtud de que no existe igualdad en las partes y, por lo tanto, no se respeta la autonomía de la voluntad. A esto se ha replicado afirmando que si bien no hay igualdad, éste es un rasgo precisamente de los contratos administrativos, y con respecto a la autonomía de la voluntad; su pretendida falta no impide la terminación del contrato, ni para la administración ni para el particular.

Por lo antes expuesto, el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, para poder solventar uno de sus objetivos primordiales, como es la impartición de justicia, necesita que cada uno de sus órganos jurisdiccionales cuente con el inmueble adecuado, que cumpla con las condiciones requeridas para el uso e instalación de los mismos, así como contar con la ubicación adecuada para la pronta atención de la ciudadanía, por tal motivo y debido a que esa Institución no cuenta con inmuebles propios para albergar a la totalidad de estos órganos, se ve en la necesidad de arrendar diversos inmuebles.

Actualmente, se tienen en arrendamiento quince inmuebles en distintas demarcaciones, de los cuales catorce albergan Juzgados de Paz en materia Civil y Penal y uno esta destinado como bodega de la Dirección del Archivo Judicial del propio Tribunal.

Para mayor referencia a continuación se describen los inmuebles que actualmente tiene en arrendamiento el Tribunal:

No.	DELEGACIÓN	DOMICILIO	ARRENDADOR	JUZGADOS ALOJADOS
1	ÁLVARO OBREGÓN	ARTEAGA 8A PA. COL. SAN ÁNGEL	FRANCISCO FERNANDEZ CORO	37 DE PAZ PENAL
2	AZCAPOTZALCO	AV. CUITLÁHUAC 1320 COL. CLAVERÍA	ANUAR MATUK KANAN	22 Y 46 DE PAZ CIVIL Y 6, 9, 14 Y 38 DE PAZ PENAL
3	BENITO JUÁREZ	INSURGENTES SUR No. 899	LUIS LEMUS PALACIOS	39, 40 Y 41 DE PAZ PENAL Y 42, 43, 10 Y 12 DE PAZ CIVIL

4	COYOACÁN	FELIPE CARRILLO PUERTO No. 72. COL. ROMERO DE TERREROS	LUIS FELIPE ADAME MAYORA	36 Y 44 DE PAZ CIVIL Y 45 DE PAZ PENAL
5	CUAUHTÉMOC	ANTONIO CASO No. 61, COL. SAN RAFAEL	LIC. VICTOR PERERA CALERO	48 Y 49 DE PAZ PENAL
6	GUSTAVO A. MADERO	CALZADA DE GUADALUPE No. 183, COL. 7 DE NOVIEMBRE	CESAR CORDOVA NIETO	51 DE PAZ CIVIL Y 52, 53 Y 54 DE PAZ PENAL
7	IZTAPALAPA:	ERMITA IZTAPALAPA No. 2204, COL. CONSTITUCIÓN DE 1917	ABRAHAM BARRIOS RIVERO	54 DE PAZ CIVIL Y 55 Y 56 DE PAZ PENAL
8	IZTAPALAPA	CALLE HIDALGO No. 343, COL. BARRIO SAN MIGUEL	JOSÉ MERCEDES ARROYO GUTIÉRREZ	16 Y 17 DE PAZ CIVIL
9	IZTAPALAPA	ERMITA IZTAPALAPA No. 334, COL. EMPERADOR CACAMA	MARIA BELEN ALCALA HERNANDEZ	35 DE PAZ PENAL
10	MILPA ALTA	CONSTITUCIÓN No. 53, COL. VILLA MILPA ALTA	ALFREDO MONTEROLA GARCÍA	61 DE PAZ PENAL
11	TLALPAN	CAMINO VIEJO A SAN PEDRO No. 290, COL. SAN PEDRO MÁRTIR II	MARIO ALFREDO PERALTA ESLAVA	63 DE PAZ CIVIL Y 64 DE PAZ PENAL
12	TLÁHUAC	ESQ. SONIDO 13 MZA. 30 LOTE 194, COL. SANTA CECILIA	MANUELA VAZQUEZ SEVILLA	62 DE PAZ PENAL
13	VENUSTIANO CARRANZA	ORIENTE 150 No. 119, COL. MOCTEZUMA 2da SECCIÓN	MIGUEL ARRIAGA ORTIZ	65 DE PAZ PENAL Y 66 DE PAZ CIVIL
14	VENUSTIANO CARRANZA	CARLOS SANTANA No. 72 COL. MOCTEZUMA 1ra SECCIÓN	MIGUEL COSS Y LEON VAZQUEZ	67 Y 68 DE PAZ CIVIL
15	CUAUHTÉMOC	EJE CENTRAL LAZARO CARDENAS No. 213, COL. BUENOS AIRES	ANTONIO ESTEBAN AIZA	BODEGA DE LA DIRECCIÓN DEL ARCHIVO JUDICIAL

De esta forma actualmente el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, brinda servicio en los inmuebles antes descritos.

4.2 PROCESO A SEGUIR EN LA FORMALIZACIÓN DE LOS CONTRATOS

Las bases constitucionales para la celebración de los contratos por parte de la Administración Pública, fueron establecidas parcialmente por el Constituyente de Querétaro, toda vez que en el texto original de la Constitución Política sólo se hizo referencia a los contratos relativos a obras públicas, estableciendo la obligación de convocar postores para adjudicar las obras por medio de subasta, con lo que buscó

permitir la libre competencia mediante la participación de todos los interesados, procurando con ello, contratar en las mejores condiciones de precio y calidad.

El texto original decía:

“Artículo 134. Todos los contratos que el gobierno tenga que celebrar para la ejecución de obras públicas serán adjudicados en subasta, mediante convocatoria y para que se presenten proposiciones en sobre cerrado, que será abierto en junta pública.”

Esta disposición resultó insuficiente, ya que dejó abierta la posibilidad para la libre celebración de otros contratos, como los de servicios y suministros, además que su reglamentación formal en una ley del Congreso se realizó hasta el 4 de enero de 1966, fecha en que se expidió la Ley de Inspección de Contratos y Obras Públicas. Anteriormente sólo existieron disposiciones aisladas cuya observancia dejó mucho que desear, por lo que los tratadistas del Derecho Administrativo en México apenas tocaban lo relativo a estos contratos.

El 28 de diciembre de 1982 se reformó el artículo 134 constitucional, para regular el manejo de los recursos económicos de que dispone el Gobierno Federal sobre las bases de eficacia, eficiencia y honradez, y sujetar a licitaciones públicas las adquisiciones, arrendamientos, enajenaciones, prestación de servicios y contratación de obras públicas del Gobierno Federal. En los párrafos segundo y tercero de este artículo se establece:

“Las adquisiciones, arrendamientos y enajenación de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de obra que realicen, se adjudicarán o llevarán a cabo a través de licitaciones públicas mediante convocatoria pública para que libremente se presenten proposiciones solventes en sobre cerrado, que será abierto públicamente, a fin de asegurar al Estado las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes.

Quando las licitaciones a que hace referencia el párrafo anterior no sean idóneas para asegurar dichas condiciones, las leyes establecerán las bases, procedimientos, reglas, requisitos y demás elementos para acreditar la economía, eficacia, imparcialidad y honradez que aseguren las mejores condiciones para el Estado.”

Como podemos observar, el artículo 134 constitucional, sirvió de base para la celebración de los contratos administrativos, del cual se emitieron los siguientes ordenamientos:

1. Ley de Obras Públicas, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 30 de diciembre de 1980, vigente hasta el día 31 de diciembre de 1993, en la cual se regulaba todo lo relativo al gasto y a las acciones de planeación, programación, ejecución, conservación, mantenimiento, demolición y control de las obras públicas que realizara el Gobierno Federal, entre lo que se encontraba la contratación de las obras públicas, que deberían ser adjudicadas mediante licitaciones públicas, a quien hubiera ofrecido mejores condiciones para el Estado, en cuanto a financiamiento y precio, y garantizará la debida ejecución de la obra;

2. Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios relacionados con Bienes Muebles publicada en el Diario Oficial de la Federación el 8 de febrero de 1985, y vigente hasta la misma fecha en que lo estuvo la ley antes señalada, la cual se encargaba de regular los actos y contratos que llevaran a cabo y celebraran las Dependencias y Entidades con relación a la planeación, programación, presupuestación y control de adquisiciones, arrendamiento de bienes muebles y prestación de servicios.

En esta ley se obligaba a contratar a través de licitaciones públicas para que libremente se presentaran proposiciones, a fin de asegurar las mejores condiciones de contratación para el Estado en cuanto a precio, calidad, financiamiento y oportunidad, y mediante dictamen adjudicar el pedido o contrato al concursante que reuniera las mejores condiciones legales, técnicas y económicas y garantizará el cumplimiento de las obligaciones;

3. Ley de Adquisiciones y Obras Públicas, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 30 de diciembre de 1993, la cual abrogó a los dos ordenamientos antes mencionados, a fin de codificar en uno solo la contratación de las materias señaladas, pero sin incorporar situaciones nuevas de las ya previstas, pues lo único que hizo el legislador fue vaciar en esta ley las disposiciones contenidas en las dos anteriores, así como las de sus respectivos reglamentos.

En este nuevo ordenamiento se consigna que el mismo tiene por objeto regular las acciones relativas a la planeación, programación, presupuestación, gasto, ejecución, conservación, mantenimiento y control de las adquisiciones y arrendamiento de bienes muebles; la prestación de servicios de cualquier naturaleza; así como de la obra pública y de los servicios relacionados con la misma;

4. Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados, que fueron publicadas en el Diario Oficial de la Federación del 4 de enero del 2000, y entraron en vigor a los sesenta días siguientes al de su publicación en dicho órgano informativo, y conforme a las cuales se abroga la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas, en virtud de que conforme a la exposición de motivos de tales ordenamientos legales, el propósito de la existencia de los mismos consiste en integrar en ordenamientos por separado la materia de adquisiciones, arrendamientos y servicios, por un lado, y la obra pública, por otro; lo cual surge de las apreciaciones sobre la complejidad que la reunión de materias de naturaleza disímil trajo aparejada en la interpretación y observancia de la citada Ley de Adquisiciones y Obras Públicas, tanto en el ámbito de la Administración Pública Federal, como para los proveedores y los prestadores de servicios.

Menciona la Exposición de Motivos que: "la convergencia de la regulación de las adquisiciones y los servicios de cualquier naturaleza en un ordenamiento en el que coexiste también la concepción de obra pública -que absorbe a los servicios relacionados con la misma-, ha propiciado frecuentes equívocos que impactan en la aplicación de los procedimientos y reglas de contratación propios de cada materia. Es cierto que existe un tronco común entre ambas materias, pero también lo es que existen

diferencias radicales entre el procedimiento para contratar la construcción de una carretera o de una escuela con la adquisición de papelería o computadoras, por citar algunos ejemplos.”

En este sentido el Ejecutivo Federal considera que “la separación de materias y la acotación del régimen de adquisiciones, arrendamientos y servicios de cualquier naturaleza en un solo ordenamiento permitirá sistematizar las disposiciones de manera funcional y especializada en torno a conceptos inequívocos que son propios de estos actos, llenar las lagunas existentes y aclarar las confusiones que suscitaron al reunirse los dos regímenes mencionados”.

De lo anterior, podemos observar que los contratos de arrendamiento se celebran teniendo como objeto los bienes de dominio privado de la Federación; o en una situación distinta bienes que los particulares arriendan al Estado. El segundo caso es frecuentemente cuando el poder público necesita locales para oficinas de algunas dependencias de la administración pública, que crecen permanentemente en razón de diversas causas.

No obstante que parece un contrato tipo regulado por el derecho privado, se tienen que acatar ciertas normas dictadas en materia de arrendamiento como los acuerdos acerca de inmuebles arrendados por la administración pública, así también a la justipreciación que realiza la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales; dicha justipreciación consiste en una valoración del local, conforme sus características y zona de ubicación, de lo cual se determinará el precio en que puede ser arrendado el inmueble, precio que no puede ser rebasado por la dependencia que quiere arrendar; en este mismo sentido, los incrementos anuales a la renta mensual deben ser conforme a las disposiciones que regulan a este respecto y, por lo tanto, el arrendatario queda sujeto a estas disposiciones de derecho público.

La institución jurídica del contrato no es exclusiva del derecho civil, por el contrario, tal institución pertenece a la Teoría General del Derecho, que lo hace aplicable a cualquiera de sus ramas, pero que se adjetiviza por la finalidad del mismo, por su

caracteres y el régimen jurídico al que se haya sometido, dando lugar así a los diferentes tipos de contratos, como son: civiles, mercantiles, laborales, administrativos, etcétera.

Etimológicamente la palabra contrato proviene del latín *contratus*, la que a su vez deriva de la palabra *contrahere*, y que significa reunir, lograr, concertar, lo cual nos da la idea de un acuerdo de voluntades. Así los artículos 1792 y 1793 del Código Civil para el Distrito Federal definen el contrato como el acuerdo de dos o más personas que producen o transfieren derechos y obligaciones.

De acuerdo con lo anterior, podemos considerar al contrato administrativo como el acuerdo de voluntades entre la Administración Pública y un particular, creador de derechos y obligaciones, cuya finalidad es la satisfacción del interés público y que se encuentra sujeto a un régimen de derecho público, con las siguientes características:

- a) Constituyen verdaderos contratos en razón de que son celebrados por acuerdo de voluntades y que ésta es generadora de derechos y obligaciones;
- b) Una de las partes es siempre un órgano competente de la Administración Pública;
- c) El órgano administrativo lo celebra para satisfacer intereses públicos; y
- d) Su régimen jurídico es de derecho público, razón por la cual puede contener cláusulas exorbitantes al derecho privado, aunque el hecho de que no las contenga expresamente no implica que el órgano administrativo no las pueda ejercer, ya que las mismas siempre se hayan presentes por la naturaleza propia del contrato.

“Los elementos de los contratos administrativos son: sujetos, consentimiento, objeto, forma, causa y licitación

- a) Sujetos - los sujetos son, por un lado, el órgano administrativo y por el otro el cocontratante, que puede ser un particular.

El órgano administrativo debe ser competente para la celebración del contrato, toda vez que si no lo fuera existiría un vicio que lo tornaría nulo. Al actuar de acuerdo con su

competencia y en ejercicio de la función administrativa deberá sujetarse a las disposiciones legales respecto de sus facultades (Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Reglamento Interior de su dependencia o instrumento legal de la entidad que representa).

En cuanto al particular podrá ser una persona física o moral, debe tener plena capacidad para contratar, pues de no tenerla el contrato será inválido; no basta que tenga la capacidad de ejercicio que marca la legislación civil, sino que además si se trata de personas morales, sus representantes deben acreditar fehacientemente su personalidad para obligar a su representada; es fácil advertir que la capacidad del particular se rige por normas tanto de derecho privado como público;

b) Consentimiento.- Presupone el acuerdo de voluntades, en este caso de los contratantes, pero la forma de manifestarlo es diferente para cada uno ya que el particular, persona física o moral, la externa en una forma simple, por medio de la adhesión a las cláusulas que son elaboradas por el propio órgano administrativo; para el ente de la administración pública, no es tan sencillo, ya que su consentimiento va procedido de ciertos requisitos que debe cubrir, ya sean legales o formales, como pueden ser la convocatoria y licitación pública, la autorización de la partida correspondiente, la verificación de que el particular se encuentre inscrito en el padrón de proveedores, etc. Por los motivos aludidos, no puede pensarse que un contrato administrativo se base en el silencio del ente de la administración y mucho menos aceptar que la voluntad de este ente se manifieste de forma tácita;

c) Objeto.- Como todo contrato, es necesario que se contenga en estos instrumentos un objeto determinado, lícito y posible; lo anterior es una clara referencia a los contratos de derecho privado, ya que es un absurdo pensar que la administración pública celebre un instrumento en el cual su objeto careciera de las características legales, si así lo hiciera, el contrato sería nulo;

d) Causa.- Es lógico pensar que cada uno de los contratantes tengan diversas razones para obligarse, de un lado encontraremos que el particular busca obtener un

lucro como causa determinante de su actuación, en tanto que los entes de la administración tendrán como causa fundamental alcanzar sus cometidos o el interés público.

La causa en el contrato administrativo es de gran relevancia en tanto que la misma está fuertemente vinculada con la finalidad de ese acto, pues es indiscutible que la satisfacción de los intereses públicos en concreto, son la causa determinante que impulsa al órgano administrativo a la celebración del contrato;

e) Forma.- Los contratos administrativos no están sujetos en lo general a determinadas condiciones de forma, pero como se expuso en el apartado del consentimiento, no puede admitirse un contrato administrativo basado en el silencio de la administración o en su aceptación tácita, de lo que se desprende que los contratos administrativos deben guardar la forma escrita.

La forma en los contratos administrativos, está representada por dos vertientes; la forma en sentido estricto y las formalidades. La primera es el modo como se instrumenta el vínculo contractual; mientras que la segunda, en cambio, consisten en el procedimiento a través del cual se llega a la contratación.⁵⁰

En algunos casos, estos instrumentos son elaborados en formatos establecidos (machotes), impuestos generalmente por la administración pública;

f) Licitación.- Este elemento se introdujo en los contratos administrativos como un mecanismo de control al gasto que realizan los entes públicos, encuentra su justificación en disposiciones legales, las que también establecen las excepciones a la licitación pública.

Algunos autores señalan a la Licitación como un elemento de los contratos administrativos, sin embargo en el caso de los contratos de arrendamiento que celebra el Tribunal, no son sometidos a una licitación, ya que el inmueble o inmuebles que se

⁵⁰ MARTINEZ Morales, Rafael. Derecho Administrativo, Segundo Curso, Ed Harla, Mexico, 2000, p. 128 y 129

pretenden arrendar, se someten a una justipreciación ante la Comisión de Avalúos de Bienes, la cual determinará el monto máximo de renta a pagar por ese bien inmueble y de esta forma se protegen los intereses de la Institución.

Por lo tanto, desde nuestro punto de vista es importante señalar a la justipreciación, como un elemento esencial de los contratos administrativos de arrendamiento.

La celebración de los contratos administrativos está precedida de un procedimiento específico que, además de constituir un requisito legal para la formalización de la voluntad administrativa contractual, servirá para seleccionar a su cocontratante.

Por ello, el procedimiento formativo del acuerdo de voluntades es de gran importancia, y en esencia es semejante para cualquier contrato que celebre la Administración Pública.

Tal procedimiento, como requisito formal del contrato a celebrarse, es obligatorio, cuando el ordenamiento jurídico así lo señale, ya que de no llevarse a cabo daría lugar a su nulidad. Además dicho procedimiento es de naturaleza administrativa y, por lo tanto, se encuentra sujeto al régimen de derecho administrativo en virtud de que en él predomina el interés público, en cuya mira se establece.

Si este procedimiento resulta obligatorio, su formación varía, tomando en cuenta el objeto de la contratación y la regulación jurídica que lo prevé, en la cual en algunos casos será compleja y en otros se llevará a cabo de una manera más sencilla. Por ello, el Tribunal podrá elegir libre y directamente la persona con la cual contratará, siempre y cuando no contravenga a lo dispuesto por las normas jurídicas aplicables y no afecte los intereses del propio Tribunal.

Algunos autores señalan la existencia de un sistema de libre elección y elección restringida, como a continuación se expone:

El sistema de libre elección del contratante de la Administración Pública consiste en la facultad que tienen los órganos administrativos para elegir, en forma directa y discrecional, a la persona con la cual van a contratar, sin sujetarse a procedimiento especial alguno.

Doctrinariamente se ha considerado que este sistema constituye la regla general de la actividad contractual, pues se dice que los sistemas restrictivos sólo operan de manera excepcional, cuando exista una norma jurídica que así lo establezca, ya que de lo contrario el órgano administrativo goza de libertad para que de manera directa y discrecional seleccione a su contratante.

Pero el hecho de que la Administración Pública cuente con un sistema de libre elección de su contratante no implica que esté exenta, de manera absoluta, del cumplimiento de los requisitos legales que deba satisfacer para que la contratación administrativa sea legal y eficaz, ya que tal libertad sólo es operante tratándose de la forma o el modo de selección del cocontratante, pero no de los requisitos que regulan el debido ejercicio de esa actividad contractual. De tales requisitos sobresalen los relativos a la determinación de la necesidad de la contratación; los detalles técnicos y financieros, la aptitud personal y moral del contratante, etc., los cuales deberán efectuarse de acuerdo con las normas jurídicas que rijan esos casos.

Esto es así en virtud de que el principio constitucional de eficiencia, eficacia y honradez que rige la aplicación de los recursos económicos, hace que el sistema de libre elección no implique que deben realizarse de manera arbitraria, sino que obliga a efectuarse de manera clara y conveniente, a fin de que no se haga sospecho el proceder de los funcionarios públicos que intervienen y deciden la contratación.

Por otra parte, los *sistemas de restricción* limitan la libertad de los órganos administrativos para seleccionar a su cocontratante, ya que deben realizarla a través de un procedimiento especial.

Estos sistemas restrictivos constituyen una excepción al sistema de libre elección, puesto que sólo son obligatorios cuando la norma jurídica los establece. Tal obligatoriedad es de vital importancia para la validez del contrato a celebrar, pues su incumplimiento trae consigo la nulidad de dicho contrato e inclusive acarrea responsabilidades administrativas para los servidores públicos que hayan participado en tal irregularidad.

Los procedimientos restrictivos que pueden adoptar los sistemas jurídicos son:

- a) Licitación, en sus diferentes tipos 1) pública; 2) privada, y una tercera, denominada licitación restringida, respecto de la cual los autores no se han puesto de acuerdo acerca de su ubicación, ya que algunos la colocan como subespecie de la privada o de la pública, y otros en el tipo autónomo;
- b) Contratación directa;
- c) Remate o subasta; y
- d) Concurso.

Para llevar a cabo la formalización de los contratos de arrendamiento de los inmuebles descritos en el punto anterior, es necesario seguir paso a paso el proceso establecido en los ordenamientos 9-5/99, 57-50/2001 y 30-28/2003 emitidos por el Consejo de la Judicatura del Distrito Federal para tal efecto, dichos acuerdos serán abordados en los puntos subsecuentes y en ellos veremos el procedimiento que describen para la formalización de los mismos, así como la evolución que han sufrido.

4.2.1 ACUERDO GENERAL 9-5/99

Este Acuerdo fue emitido por el Pleno del Consejo de la Judicatura del Distrito Federal, en sesión de fecha 14 de enero de 1999, mediante el cual se fijan las bases para que las Adquisiciones, Arrendamientos, Prestación de Servicios y Obra Pública, del Tribunal Superior de Justicia, Órganos Judiciales y Administrativos del mismo, y del Consejo de la Judicatura, se ajusten a los criterios establecidos en el numeral 134 constitucional.

Como lo señala su artículo primero, tiene por objeto establecer las bases a las que deberán sujetarse el Tribunal Superior de Justicia, los Órganos Judiciales y Administrativos del mismo, y el Consejo de la Judicatura del Distrito Federal en las contrataciones que celebre en materia de adquisiciones, arrendamientos de bienes muebles, prestación de servicios de cualquier naturaleza y contratación de obra pública, en ejercicio del presupuesto de egresos del Consejo de la Judicatura y del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, a fin de que se ajusten a los criterios contemplados en el artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual señalaremos para mayor referencia:

Artículo 134 constitucional: "Los recursos económicos de que dispongan el Gobierno Federal y el Gobierno del Distrito Federal, así como sus respectivas administraciones públicas paraestales, se administrarán con eficiencia, eficacia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados.

Las adquisiciones, arrendamientos y enajenaciones de todo tipo de bienes prestación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de obra que realicen, se adjudicarán o llevarán a cabo a través de licitaciones públicas mediante convocatoria pública para que libremente se presenten proposiciones solventes en sobre cerrado, que será abierto públicamente, a fin de asegurar al Estado las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes.

Cuando las licitaciones a que hace referencia el párrafo anterior no sean idóneas para asegurar dichas condiciones, las leyes establecerán las bases, procedimientos, reglas, requisitos y demás elementos para acreditar la economía, eficacia, eficiencia, imparcialidad y honradez que aseguren las mejores condiciones para el Estado.

El manejo de recursos económicos federales se sujetará a las bases de este artículo.

Los servidores públicos serán responsables del cumplimiento de estas bases en los términos del Título Cuarto de esta Constitución.”

En el mismo Acuerdo, que consta de 107 artículos, divididos en 8 capítulos; se señala que los contratos que celebre el Consejo en la materia son de carácter administrativo, destinados a satisfacer sus necesidades, las del Tribunal y demás Órganos Judiciales y Administrativos del mismo, para el debido cumplimiento de las funciones encomendadas al Tribunal y al Consejo por la ley, y por tanto su naturaleza se considera de interés público.

En su artículo tercero nos indica, que para los efectos del Acuerdo, los arrendamientos comprenderán los actos en virtud de los cuales por una parte el arrendador se obliga a conceder el uso o goce temporal de un bien mueble y por la otra el Tribunal o el Consejo a pagar un precio determinado en dinero.

En los artículos que a continuación se describen, se señalan algunos aspectos importantes relacionados al tema que nos ocupa.

DÉCIMO SEGUNDO.- Los actos, contratos y convenios que se celebren en contravención a lo dispuesto en el presente Acuerdo y en las demás disposiciones aplicables, serán nulos de pleno derecho; al respecto el Pleno resolverá sobre las acciones que correspondan.

DÉCIMO TERCERO.- Los servidores públicos del Tribunal y del Consejo deberán cumplir las disposiciones establecidas en la Ley Orgánica del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, y en el presente Acuerdo, observando en todo momento las obligaciones contenidas en el artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

La responsabilidad administrativa en que incurran por los actos que se realicen en contravención a lo anterior será determinada conforme lo dispuesto en el Título Décimo

Segundo de la Ley y las demás disposiciones aplicables sin perjuicio de la responsabilidad civil o penal que pudiera resultar de dichos actos.

DÉCIMO CUARTO.- El órgano competente para celebrar las contrataciones objeto del presente Acuerdo, será el Pleno de acuerdo a los lineamientos establecidos en el presente Capítulo.

DÉCIMO QUINTO.- La adjudicación de los contratos que deba efectuar el Consejo en la materia, serán autorizados por el Pleno, bien sea que por el monto de la operación se rijan por el procedimiento de la licitación pública o de invitación restringida o de adjudicación directa, o en su caso de que el contrato deba adjudicarse mediante un procedimiento diverso a la licitación, en virtud de constituir un caso de excepción.

DÉCIMO SEXTO.- El Presidente esta facultado para suscribir los contratos objeto del presente Acuerdo.

DÉCIMO SEPTIMO.- El Pleno tendrá a su cargo las facultades de control y la inspección del cumplimiento de las disposiciones contenidas en el presente Acuerdo en el marco de las atribuciones que establece la Ley y demás disposiciones que emita el Consejo.

En este Acuerdo se detallan los procedimientos para la adjudicación de los contratos materia del mismo, como son licitación pública, adjudicación directa, invitación restringida, sin embargo estos procesos no se aplican en materia de arrendamiento de inmuebles.

CAPÍTULO IV DE LOS PROCEDIMIENTOS DE CONTRATACIÓN

VIGÉSIMO TERCERO - Las adquisiciones, arrendamientos y prestación de servicios, as: como la obra publica se adjudicarán mediante licitación pública garantizando el que se presenten proposiciones solventes en sobres cerrados, los cuales serán abiertos

públicamente, a fin de asegurar al Tribunal y al Consejo las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes.

Cuando no resulte idóneo el celebrar licitación pública para asegurar dichas condiciones, atendiendo a lo dispuesto por el presente capítulo, se adjudicarán mediante el procedimiento de invitación restringida o por adjudicación directa.

En su capítulo V, sección II, de la formalización de los contratos de arrendamiento, señala en los artículos sexagésimo primero a sexagésimo quinto, el procedimiento a seguir en la formalización de los mismos, como a continuación se describe:

SEXAGÉSIMO PRIMERO.-El contrato se formalizará a través del documento en el que se hará constar el acuerdo de voluntades entre el Consejo y el proveedor o contratista, derivado del procedimiento de adjudicación.

SEXAGÉSIMO SEGUNDO. Los contratos deberán formalizarse en un término no mayor de quince días hábiles contados a partir de la fecha en que se hubiere notificado al proveedor o contratista el fallo correspondiente.

SEXAGÉSIMO TERCERO.- Los contratos que se celebren en la materia objeto del presente Acuerdo podrán ser modificados por el Pleno conforme a lo siguiente:

I. En materia de obra pública, se podrán modificar mediante convenios u órdenes de trabajo, siempre y cuando éstos, considerados conjunta o separadamente, no rebasen el veinticinco por ciento del monto o del plazo pactados en el contrato y no impliquen variaciones sustanciales al proyecto original;

II.- Los de adquisiciones o prestación de servicios, se podrán modificar dentro de los seis meses posteriores a su firma, siempre que el monto total de las modificaciones no rebase, en conjunto, el quince por ciento de los conceptos y volúmenes establecidos originalmente en los mismos y el precio de los bienes sea igual al inicialmente pactado.

salvo fluctuaciones de carácter monetario o condiciones especiales del mercado debidamente justificadas, para lo cual se tomará como referencia el Índice Nacional de Precios al Consumidor que publica el Banco de México.

Igual porcentaje se aplicará a las modificaciones o prórrogas que se hagan respecto de la vigencia de los contratos de arrendamiento o prestación de servicios.

En el caso de los contratos que abarquen dos o más ejercicios fiscales, las modificaciones podrán solicitarse hasta en una tercera parte más del contrato original, así como la prórroga para el cumplimiento del mismo

Tratándose de contratos en los que se incluyan bienes o prestación de servicios de diferentes características, el porcentaje se aplicará para cada partida o concepto de los bienes o servicios de que se trate.

Cualquier modificación a los contratos deberá formalizarse por escrito.

La Dirección General o la Coordinación Administrativa, se abstendrán de hacer modificaciones que se refieran a precios, anticipos pagos progresivos, especificaciones y, en general, cualquier cambio que implique otorgar condiciones más ventajosas a un proveedor o contratista comparadas con las establecidas originalmente.

SEXAGÉSIMO CUARTO.- En los casos de adquisiciones, arrendamientos, prestación de servicios los servicios relacionados con la obra pública, en que no sea posible precisar con exactitud los conceptos y cantidades materia de la contratación se podrán celebrar contratos abiertos conforme a lo siguiente:

I. Se establecerá la cantidad mínima y máxima de bienes por adquirir o arrendar, o bien, el presupuesto mínimo y máximo que podrá ejercerse en la adquisición o el arrendamiento;

II. Se hará una relación con la descripción completa de los bienes o servicios incluyendo sus correspondientes precios unitarios;

- III. En la solicitud y entrega de los bienes se hará referencia al contrato celebrado;
- IV. Su vigencia no excederá del ejercicio presupuestal correspondiente a aquel en que se suscriban; y
- V. Se establecerá en los contratos la periodicidad con que se efectuará el pago de los bienes entregados o de los servicios prestados.

SEXAGÉSIMO QUINTO.- Tratándose de obra pública, los proyectos de contrato podrán ser de dos tipos:

I. Sobre la base de precios unitarios y tiempo determinado, en cuyo caso, el importe de una remuneración o pago total que deba cubrirse el contratista se hará por unidad de concepto de trabajo terminado, ejecutado conforme al proyecto, especificaciones de construcción y normas de calidad; y

II. A precio alzado, en cuyo caso, el importe de la remuneración o pago total fijo que deba cubrirse al contratista deberá estar desglosado por actividades principales o por la obra totalmente terminada, ejecutada en el plazo establecido, conforme al proyecto, especificaciones y normas de calidad requeridas. Cuando se cuente con proyectos integrales los contratos se celebrarán a precio alzado.

Los contratos de este tipo no podrán ser modificados en cuanto a monto o plazo, ni estarán sujetos a ajustes de costos.

Esto plasma de manera general el Acuerdo que nos ocupa, en cuanto a la formalización de contratos, no omitiendo que en el mismo se contemplan otras disposiciones como: las garantías, las formas de adjudicación, ajuste de precios y costos, recepción de los bienes y de los trabajos, de la terminación y suspensión de los mismo, catálogo de proveedores y contratistas, etc.; sin embargo al regular en el mismo la prestación de servicios y obra pública, estas no son aplicables en materia de arrendamiento.

Por otra parte, como se puede apreciar, en este ordenamiento se engloba lo relacionado a las adquisiciones, arrendamientos, prestación de servicios y obra pública, sin embargo este Acuerdo hace mención al arrendamiento pero de bienes muebles y no

así de bienes inmuebles, no obstante, durante el periodo de su vigencia, fue utilizado como fundamento de los contratos de arrendamiento de bienes inmuebles que celebraba el Tribunal con los particulares.

4.2.2 ACUERDO GENERAL 57-50/2001

Emitido por el Pleno del Consejo de la Judicatura del Distrito Federal, en sesión de fechas diecisiete y dieciocho de octubre de 2001, fija las bases para que las contrataciones en materia de adquisiciones, arrendamientos de bienes muebles y prestación de servicios de cualquier naturaleza, que realice el Consejo de la Judicatura y el Tribunal Superior de Justicia, del Distrito Federal, se ajusten a los criterios establecidos en el artículo 134 constitucional.

El fin de este Acuerdo es establecer las bases a las que deberán sujetarse el Consejo de la Judicatura y el Tribunal Superior de Justicia, del Distrito Federal, en las contrataciones que celebren en materia de adquisiciones o arrendamiento de bienes muebles y prestación de servicios de cualquier naturaleza, en ejercicio del presupuesto de egresos que les es asignado, a fin de que se ajusten a los criterios contemplados en el artículo 134 constitucional.

Para los efectos de este Acuerdo, entre las adquisiciones, arrendamientos y prestación de servicios quedan comprendidos:

1. Las adquisiciones de bienes muebles que deban incorporarse, adherirse a un inmueble, que sean necesarios para la realización de las obras públicas por administración directa, o los que suministren la Coordinación Administrativa o la Dirección General, según corresponda y de acuerdo con lo pactado en los contratos:

2. Las adquisiciones de bienes muebles que incluyan la instalación, por parte del proveedor, en inmuebles a cargo del Consejo o del Tribunal, cuando su precio sea superior al de su instalación;

3. La contratación de servicios relacionados con bienes muebles que se encuentren incorporados o adheridos a inmuebles cuya conservación, mantenimiento o reparación no impliquen modificación estructural alguna;

4. La reconstrucción, rehabilitación, reparación y mantenimiento de bienes muebles, maquila, seguros, transportación de bienes muebles, contratación de servicios de limpieza y vigilancia, así como de estudios técnicos que se vinculen con la adquisición uso de bienes muebles;

5. Los contratos de arrendamiento puro y financiero de bienes muebles, y

6. En general los servicios de cualquier naturaleza cuya prestación genere una obligación de pago para el Consejo o el Tribunal, que no se encuentren regulados en forma específica por otras disposiciones legales.

De manera general, a continuación se hará mención de diversos artículos del Acuerdo en referencia, que contienen disposiciones relevantes, en cuanto al procedimiento de contratación, autoridades competentes, requisitos indispensables, etc.

Art. 4.- Los actos y contratos que celebren el Consejo o el Tribunal en materia de adquisiciones, arrendamientos y prestación de servicios, son de carácter administrativo, destinados a satisfacer sus necesidades y la de los órganos jurisdiccionales y administrativos, con el objeto de que cumplan las funciones que tienen encomendadas por la ley y por tanto su naturaleza se considera de interés público.

Art. 5.- Los actos que celebren el Consejo y el Tribunal en materia de adquisiciones, arrendamientos y servicios, se regirán por el artículo 134 de la Constitución, el Decreto de Presupuesto de Egresos del Distrito Federal, el Código Financiero del Distrito Federal, la Ley Orgánica del Tribunal Superior de Justicia, el reglamento interior del Consejo de la Judicatura, el presente Acuerdo, las demás disposiciones que en la materia emita el Consejo y los principios generales de derecho administrativo.

Art. 11.- Para efectos de la aplicación del presente Acuerdo son autoridades competentes:

1. El Presidente del Tribunal;
2. El Pleno del Consejo;
3. La Comisión de Administración del Consejo;
4. El Comité de Adquisiciones;
5. La Coordinación Administrativa; y
6. La Dirección General.

Art. 13.- Las autoridades competentes para suscribir los contratos que deriven de la aplicación del presente Acuerdo, son:

1. El Presidente del Tribunal;
2. El Pleno del Consejo;
3. La Comisión de Administración del Consejo;
4. La Coordinación Administrativa; y
5. La Dirección General.

Art. 25.- La Coordinación Administrativa y la Dirección General, podrán convocar, adjudicar o llevar a cabo adquisiciones, arrendamientos y prestación de servicios, mediante los procedimientos que a continuación se señalan:

1. Licitación Pública;
2. Invitación Restringida a cuando menos tres proveedores; y
3. Adjudicación Directa.

Art. 27.- Las adquisiciones, arrendamientos y prestación de servicios, se adjudicarán por regla general, mediante licitación pública garantizando que se presenten proposiciones solventes en sobres cerrados, los cuales serán abiertos públicamente a fin de asegurar al Consejo y al Tribunal las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes.

Como puede observarse, este Acuerdo se refiere únicamente al arrendamiento de bienes muebles, sin embargo en el periodo 2001 y 2002, sirvió como fundamento para la elaboración de los contratos de arrendamiento de bienes inmuebles, basándose esencialmente en el Capítulo IV Del Otorgamiento de los Contratos, Sección I Disposiciones Generales, como a continuación se describe:

Art. 62.- Todas las adquisiciones, arrendamientos y prestación de servicios, que lleve a cabo el Consejo o el Tribunal deberán ser formalizados mediante el contrato respectivo.

El Pleno emitirá los lineamientos o bases generales en las que se determine las operaciones que, por su monto, no se requiera la formalización de un contrato.

Art. 63.- Los contratos deberán formalizarse en un término no mayor de quince días hábiles, contados a partir de la fecha en que se hubiere notificado al proveedor el fallo correspondiente.

Art. 64.- El proveedor al que se hubiera adjudicado un contrato como resultado de una licitación pública, invitación restringida a cuando menos tres proveedores o adjudicación directa, perderá a favor del Consejo o el Tribunal, según corresponda, la garantía de sostenimiento de ofertas que hubiere otorgado si por causas imputables a él, la operación no se formaliza dentro del plazo establecido en el artículo anterior.

En estos casos el Consejo o el Tribunal podrá adjudicar el contrato al participante que haya presentado la segunda y demás propuestas económicas que sigan en orden descendente, de conformidad con lo asentado en el Dictamen de Fallo o Dictamen de Invitación Restringida correspondiente, hasta que el requerimiento de abastecimiento esté satisfecho y cuyos diferenciales de precio no rebasen el cinco por ciento de la oferta que hubiere resultado ganadora.

Art. 65.- El proveedor a quien se hubiere adjudicado el contrato, no estará obligado a suministrar los bienes o a prestar el servicio, si el Consejo o el Tribunal, por causas no

imputables al mismo proveedor, no firmare el contrato dentro del plazo establecido en este Acuerdo, en cuyo caso se le reembolsarán los gastos no recuperables en que hubiere incurrido, siempre que éstos estén debidamente comprobados y ser relacionen directamente con el procedimiento de que se trate.

Art. 66.- Los derechos y obligaciones que se deriven de los contratos de adquisiciones, arrendamientos y prestación de servicios no podrán cederse en forma parcial o total a favor de cualesquiera otra persona física o moral, con excepción de los derechos de cobro, en cuyo caso se deberá contar con la conformidad previa y por escrito de la Coordinación Administrativa o de la Dirección General, según corresponda.

Art. 67.- El Consejo o el Tribunal deberán pagar al proveedor el precio convenido en las fechas pactadas en el contrato.

En caso de incumplimiento en los pagos a los que se refiere el párrafo anterior, y sin perjuicio de la responsabilidad en que pudiera incurrir el servidor público que corresponda, el Consejo o el Tribunal, según sea el caso, deberá pagar cargos financieros conforme a una tasa que será igual a la establecida por la Ley de Ingresos del Distrito Federal en los casos de prórroga para el caso de créditos fiscales, dichos cargos se calcularán sobre las cantidades no pagadas y se computarán por días calendario contados a partir del décimo primer día hábil de la fecha en que venció el plazo pactado, hasta la fecha en que se pongan efectivamente las cantidades a disposición del proveedor.

Sección II

Del Contenido General de los Contratos

Art. 68.- Los contratos que celebren el Consejo o el Tribunal, contendrán como mínimo los siguientes requisitos:

- I. El objeto del mismo;
- II. Las declaraciones de las partes en el sentido de que cuentan con plena capacidad legal, técnica y económica para contratar;

III. La indicación del procedimiento y el fundamento legal conforme al cual se llevó a cabo la adjudicación del contrato;

IV. La descripción pormenorizada de los bienes o servicios objeto del contrato incluyendo en su caso la marca y modelo de los bienes;

V. El precio unitario y el importe total a pagar por los bienes y servicios;

VI. En caso de haber anticipos su porcentaje y su forma de amortización;

VII. La fecha, lugar y condiciones de entrega;

VIII. La forma y términos para garantizar los anticipos y el cumplimiento del contrato;

IX. Las condiciones de pago del precio de los bienes o servicios contratados;

X. La fijación y monto de las penas convencionales;

XI. La precisión de si el precio es fijo o variable y en este último caso, la formula en que se realizarán los ajustes;

XII. Salvo que exista impedimento, la estipulación de que los derechos de autor o de otros derechos exclusivos que se deriven de servicios de consultoría, asesorías, estudios e investigaciones contratados, invariablemente se constituirán a favor del Consejo o del Tribunal, según corresponda;

XIII. En caso de terminación anticipada del contrato, ya sea por mutuo consentimiento, caso fortuito o fuerza mayor, será sin responsabilidad para el Consejo o el Tribunal, según corresponda;

XIV. La circunstancia de que en caso de existir pago en exceso, el proveedor estará obligado a reintegrarlo al Consejo o al Tribunal con sus respectivos intereses, así como la parte proporcional del anticipo no amortizado con los intereses que genere, a partir del momento en que se hagan exigibles los mismos;

XV. Para el caso de la rescisión por causas imputables al proveedor, éste deberá reintegrar los anticipos no amortizados con sus respectivos intereses; y

XVI. El señalamiento de que para la interpretación de los contratos, así como para dirimir las controversias que se susciten con motivo de su incumplimiento, las partes deberán someterse a los Tribunales del Distrito Federal.

Art. 69. En las adquisiciones, arrendamientos y prestación de servicios, deberá señalarse en las bases y al formalizarse el contrato respectivo, preferentemente, la

condición de precio fijo. Tratándose de bienes y servicios sujetos a precios oficiales, se reconocerán los incrementos autorizados.

En casos justificados se podrán pactar en el contrato decrementos o incrementos a los precios, de acuerdo con la fórmula que determine previamente la Coordinación Administrativa o la Dirección General en las bases. En ningún caso procederán ajustes que no hubieren sido considerados en las propias bases.

Cabe señalar, que este apartado contiene las disposiciones indispensables para la adecuada contratación de una prestación de servicio, sin embargo, es limitativo en cuanto al arrendamiento, ya que al igual que en el ordenamiento anterior únicamente se refiere al arrendamiento de bienes muebles y no así de los bienes inmuebles, quedando en estado indefinido esta materia.

4.2.3 ACUERDO GENERAL 30-28/2003

El día quince de mayo de 2003, es emitido un Acuerdo que regula lo relacionado al procedimiento administrativo a que deberá sujetarse el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, para celebrar contratos de arrendamiento de bienes inmuebles, denominado 30-28/2003.

Dicho Acuerdo, contiene las siguientes disposiciones:

Artículo 1.- El objeto del presente Acuerdo es establecer los procedimientos a que deberán sujetarse el Tribunal Superior de Justicia y el Consejo de la Judicatura del Distrito Federal en las contrataciones que celebren en materia de arrendamiento de bienes inmuebles.

Artículo 2.- Todos los actos de los servidores públicos del Tribunal y del Consejo, que no se apeguen a las disposiciones contenidas en el presente Acuerdo, serán objeto de responsabilidad en el desempeño de sus funciones.

Artículo 3.- Se delega en los titulares de la Oficialía Mayor y de la Coordinación Administrativa del Tribunal Superior de Justicia y del Consejo de la Judicatura del Distrito Federal, respectivamente, la facultad de suscribir los contratos, convenios y demás documentos necesarios para formalizar los arrendamientos de inmuebles para la prestación del servicio.

Artículo 4.- Los titulares de la Oficialía Mayor y de la Coordinación Administrativa, serán responsables del estricto cumplimiento de las disposiciones del presente Acuerdo.

Artículo 5.- La Oficialía Mayor y la Coordinación Administrativa deberán efectuar las previsiones presupuestales necesarias para cubrir las erogaciones por concepto de arrendamiento de inmuebles, así como para realizar las mejoras, adaptaciones e instalaciones para equipos especiales que en su caso se requieran, y para los servicios de conservación, mantenimiento y vigilancia de dichos inmuebles.

Artículo 6.- Todo arrendamiento de inmuebles que lleve a cabo el Tribunal o el Consejo, deberá ser formalizado mediante el contrato respectivo con estricta sujeción a la legislación aplicable.

Artículo 7.- Los contratos de Arrendamiento deberán formalizarse por escrito y con las firmas de las partes, a más tardar en la fecha de inicio de vigencia del contrato.

Artículo 8.- El contrato de arrendamiento deberá integrarse por lo menos con los siguientes documentos, que formarán parte del mismo:

1. La documentación en copia que acredite la personalidad jurídica de los otorgantes y copia de su identificación personal;
2. Copia de los correspondientes planos arquitectónicos, estructurales y de instalaciones;
3. Copia del Registro Federal de Contribuyentes de los contratantes;

4. El documento en el cual conste el visto bueno de seguridad y operación, en su caso.

Artículo 9.- Los contratos de arrendamiento cuya vigencia sea anterior a la entrada en vigor del presente Acuerdo y que no estén firmados, deberán suscribirse para efectos de su regularización por los actuales titulares de la Oficialía Mayor o de la Coordinación Administrativa, según corresponda, siendo aplicable en todo caso la normatividad vigente al momento del inicio del arrendamiento.

Artículo 10.- Por ningún motivo el Tribunal o el Consejo podrán otorgar fianzas ni realizar depósitos como garantía del cumplimiento del contrato de arrendamiento de inmuebles.

Artículo 11.- Una vez que se cuente con la aceptación del propietario del inmueble o, en su caso, de su representante legal, respecto del monto de la renta, se procederá a celebrar el contrato de arrendamiento, el cual deberá ser firmado por los titulares de la Oficialía Mayor o la Coordinación Administrativa, según corresponda, siendo éstos últimos los facultados para ello en términos del artículo tercero del presente Acuerdo, y por el propietario del inmueble o su representante legal.

Artículo 12.- La periodicidad para el pago de las rentas no podrá ser inferior a un mes.

El pago de las rentas se deberá convenir y efectuar por periodos vencidos, debiéndose establecer los mecanismos adecuados para que el pago se realice en un plazo máximo de diez días naturales contados a partir de la fecha del vencimiento de cada periodo.

Artículo 13.- Con tres meses de anticipación a la expiración de la vigencia de un contrato de arrendamiento, la Oficialía Mayor o la Coordinación Administrativa, según sea el caso, deberán evaluar la conveniencia de continuar la ocupación del inmueble arrendado.

Artículo 14.- Si la Oficialía Mayor o la Coordinación Administrativa, según corresponda, consideran conveniente desocupar el inmueble arrendado, deberá avisarlo a la Comisión con una anticipación mínima de dos meses a la fecha prevista para la desocupación, a fin de que la propia Comisión informe al Pleno.

Este Acuerdo, marca la pauta de la regularización en materia de arrendamiento por parte del Consejo de la Judicatura, es importante señalar que el fin primordial de dicho Acuerdo fue regularizar algunos contratos que se encontraban pendientes de firma, ya que en su artículo 9 señala que los contratos de arrendamiento cuya vigencia sea anterior a la entrada en vigor del presente Acuerdo y que no estén firmados, deberán suscribirse para efectos de su regularización por los actuales titulares de la Oficialía Mayor o de la Coordinación Administrativa, según corresponda.

Para ese año existían una serie de contratos que estaban pendientes de firma, y al entrar en funciones un nuevo Oficial Mayor, encuentra que no solo existían contratos pendientes de formalización del 2003, sino que algunos eran de los años 2001 y 2002, por lo tanto, se dio a la tarea en coordinación con el Consejo de la Judicatura del Distrito Federal de emitir un ordenamiento que subsanara dicha omisión.

Este ordenamiento se refiere únicamente al arrendamiento de bienes inmuebles, sin embargo al ser creado por un órgano que no conocía a fondo la problemática en esta materia, ya que para entonces lo que le interesaba era la pronta formalización de los contratos de años anteriores, con la finalidad de subsanar los errores cometidos; basándose fundamentalmente en su artículo 9, plasma de manera general el procedimiento en cuanto a la formalización de estos, encerrando en sus artículos una serie de dudas al respecto.

4.3 PRINCIPALES PROBLEMAS ANTE LA FORMALIZACIÓN DE LOS MISMOS.

Los particulares en algunas ocasiones parecen ser los más interesados en contratar con la administración pública, sin embargo la administración siempre debe ver por el

bien de la colectividad, y su actuar se rige por ese principio, en tanto que el particular busca el lucro o interés personal.

A lo largo de varios años, se ha comprobado que son múltiples los problemas que enfrentan los arrendadores al celebrar contratos con el Tribunal, ya que como se mencionó anteriormente, no existe un ordenamiento interior que establezca el procedimiento a seguir en la formalización de estos y por otra parte las autoridades encargadas de tales procesos no toman la debida importancia a este rubro.

Esto se vio reflejado, ya que fue hasta fines del mes de septiembre del 2003, que se logró la formalización del total de los contratos de arrendamiento de inmuebles de los años 2001, 2002 y 2003, esto debido a que los Consejeros integrantes del Consejo de la Judicatura del Distrito Federal, el Presidente del Tribunal y el Oficial Mayor, titulares de los órganos de dicha Institución, no se preocuparon por que estos instrumentos jurídicos se regularizaran.

Lo que trajo como consecuencia, el descontento por parte de los arrendadores, en primer lugar por no contar con un documento legal que acreditara la relación contractual y en segundo lugar, por el retraso desmedido en cuanto a la retribución por el uso de su inmueble, ya que a pesar de que el Tribunal tenía el uso y posesión del mismo, al no formalizarse el contrato, traía como consecuencia la falta del pago.

Los contratos correspondientes al 2004, se logró su formalización, hasta 8 meses después de iniciado el año, a pesar de que se contaba para esa fecha con un Acuerdo regulador, que si bien no cubría todas las necesidades, servía como fundamento de los mismos, ya que en su artículo 7 señala que los contratos de Arrendamiento deberían formalizarse por escrito y con las firmas de las partes, a más tardar en la fecha de inicio de vigencia del contrato

Los correspondientes al 2005, se formalizaron 7 meses después de iniciado el ejercicio presupuestal, lo que demuestra un avance en relación con años anteriores, pero aún no se logra una pronta regularización.

Como se puede observar, en lo que va de estos años, no se ha logrado que los instrumentos jurídicos reguladores del arrendamiento, se formalicen en el tiempo adecuado, no obstante que la mayoría de los arrendadores son básicamente los mismos, y se cuenta con su documentación legal correspondiente.

Para mayor referencia, a continuación se menciona el procedimiento que en la práctica se lleva a cabo por parte los órganos que intervienen en la formalización de los contratos de arrendamiento, con la finalidad de señalar los problemas para llegar a esta formalización:

El Tribunal cuenta con una Dirección Jurídica, esta debe ser la encargada de la elaboración del contrato correspondiente, sin embargo en la práctica es la Dirección de Mantenimiento y Servicios quién elabora el contrato, ya que se considera al arrendamiento como una prestación de servicios, si bien es cierto se brinda un servicio a través de los órganos jurisdiccionales, en este caso los Juzgados de Paz, lo cierto es que en cuanto al proceso de arrendamiento de inmuebles la Dirección Jurídica debe ser la encargada del mismo, ya que cuenta con los elementos indispensables para la integración de dicho instrumento jurídico, y la Dirección de Mantenimiento y Servicios encargarse posteriormente de que el órgano jurisdiccional alojado en el inmueble arrendado, cuente con los servicios básicos para su buen funcionamiento.

Como se señaló, la Dirección de Mantenimiento y Servicios elabora el contrato correspondiente, solicita la firma del arrendador y lo remite a la Dirección Jurídica para su valoración, esta indica las adecuaciones necesarias para que la Dirección de Mantenimiento y Servicios las elabore y posteriormente cuando la Dirección Jurídica considera procedente, lo autoriza.

El problema al que se enfrentan los arrendadores en este rubro es que la Dirección de Mantenimiento y Servicios, les solicita su firma tantas veces sea necesario, ya que para la revisión por parte de la Dirección Jurídica, se requiere enviar el contrato debidamente firmado por el arrendador, esta operación, se deberá realizar tantas veces la Dirección Jurídica, emita sus observaciones y señale las correcciones que considere

pertinentes, por este motivo los contratos se han llegado a firmar más de cinco veces por los arrendadores, lo que genera una pérdida de tiempo, considerando que algunos arrendadores no se encuentran siempre en el país.

Este problema se ve reflejado y se expone la posible solución al respecto, en el apartado de propuesta de solución.

Una vez avalado el o los contratos por la Dirección Jurídica, se envían por parte de la Dirección de Mantenimiento y Servicios a la Oficialía Mayor (anteriormente denominada Dirección General) para su firma, estos son revisados por un área administrativa, llamada Subdirección de Soporte Técnico y Legal, que es el área encargada de revisar nuevamente los contratos y recabar la firma del Oficial Mayor, generalmente este órgano administrativo regresa los contratos para que se elaboren las correcciones pertinentes, lo que genera que se solicite nuevamente la firma al arrendador y a la Dirección Jurídica, teniendo como consecuencia un retroceso en la formalización.

Los diversos órganos que intervienen en la revisión de los contratos, tienen criterios desiguales, imposibles de conjugar en un solo paso; no obstante, si el Tribunal cuenta con un órgano encargado del área jurídica, este debería ser el único que intervenga en cuanto a la elaboración y validación de este instrumento legal.

Cuando la Subdirección de Soporte Técnico y Legal considera que el contrato cuenta con todos los elementos necesarios, recaba la firma del Oficial Mayor para con esto darlo por formalizado.

Posteriormente, se entrega un ejemplar original debidamente formalizado, a cada una de las partes que en el intervienen.

Procedimiento que en la práctica se lleva a cabo en formalización de los contratos.

No.	ÁREA	DESCRIPCIÓN DE LA ACTIVIDAD
1	Dirección de Mantenimiento y Servicios	Elabora el formato de contrato de arrendamiento de cada inmueble.
2	Dirección de Mantenimiento y Servicios	Solicita al arrendador su firma.

3	Dirección Jurídica	Recibe el contrato correspondiente para su valoración
4	Dirección Jurídica	Remite a la Dirección de Mantenimiento y Servicios el contrato, con las observaciones vertidas al respecto para que se elaboren las correcciones señaladas.
5	Dirección de Mantenimiento y Servicios	Subsana las correcciones emitidas, y solicita nuevamente la firma del arrendador al contrato.
6	Dirección de Mantenimiento y Servicios	Una vez que cuenta con el contrato debidamente corregido y con la firma del arrendador, remite nuevamente el contrato a la Dirección Jurídica
7	Dirección Jurídica	Recibe el contrato para su revisión, y de considerarlo procedente lo valida, de lo contrario se repite el procedimiento del numeral 5 y 6.
8	Dirección de Mantenimiento y Servicios	Remite el contrato validado por la Dirección Jurídica y firmado por el arrendador a la Oficialía Mayor, para su firma, el contrato es revisado por la Subdirección de Apoyo Técnico y Legal, emitiendo su opinión al respecto y señalando las adecuaciones que se deberán hacer al respecto.
9	Subdirección de Apoyo Técnico y Legal	Remite los contratos a la Dirección de Mantenimiento y Servicios para que realice las adecuaciones vertidas por ese órgano administrativo.
10	Dirección de Mantenimiento y Servicios	Elabora las correcciones y solicita la firma del arrendador y la Dirección Jurídica (paso 5, 6, 7 y 8).
11	Dirección de Mantenimiento y Servicios	Remite el contrato debidamente corregido con la firma del arrendador y la Dirección Jurídica a la Subdirección de Apoyo Técnico y Legal.
12	Subdirección de Apoyo Técnico y Legal	Revisa nuevamente el contrato y de considerarlo procedente, solicita la firma del Oficial Mayor, de lo contrario se repiten los pasos 5, 6, 7 y 8.
13	Oficialía Mayor	Una vez que su órgano revisor avala el contrato lo firma y envía a la Dirección de Mantenimiento y Servicios.
14	Dirección de Mantenimiento y Servicios	Entrega un ejemplar original debidamente formalizado a cada una de las partes que intervienen en el y realiza los trámites procedentes para que se efectuó el pago correspondiente a la renta del inmueble.

El procedimiento antes señalado, trae consigo que para llegar a la formalización transcurra un lapso de tiempo considerable, como se describe en los párrafos anteriores y en el cuadro anexo; por lo tanto la Dirección de Recursos Financieros perteneciente al Tribunal, hasta en tanto cuenta con un ejemplar del contrato debidamente formalizado, paga el importe de renta establecido a los arrendadores, generando una descompensación, para el arrendador.

Como anteriormente se expuso los contratos administrativos tienen como característica particular que su fin es el bien común y que muchas veces se encuentran en un plano de desigualdad la administración pública con los particulares, sin embargo en el caso del Tribunal, nos enfrentamos una desorganización absoluta en cuanto al proceso de formalización, a una falta de aplicación de la normatividad correspondiente, a una falta de regularización que vaya de acuerdo a las necesidades plasmadas a lo largo del tiempo, a una falta de atención por parte de los servidores públicos encargados, etc., lo que pone a los particulares en una desventaja enorme frente a la Institución.

4.4 RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA DE SERVIDORES PÚBLICOS DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA

La Ley Orgánica del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal en el Capítulo I, Título Décimo Tercero, denominado De las Responsabilidades, Oficiales, nos señala en sus artículos 210 a 219 las responsabilidades de los Servidores Públicos de la Administración de Justicia, las cuales a continuación desarrollaremos brevemente para mayor entendimiento:

Los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, los Consejeros de la Judicatura, los Jueces del Fuero Común del Distrito Federal, el Visitador General, los Visitadores Judiciales, así como todos los servidores públicos de la administración de justicia, son responsables de las faltas que cometan en el ejercicio de sus cargos y quedan por ello sujetos a las sanciones que determinen la presente Ley Orgánica del Tribunal, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y demás leyes aplicables.

El órgano encargado de sustanciar los procedimientos e imponer las sanciones por faltas de los servidores públicos de la administración de justicia del fuero común en el Distrito Federal, es el Consejo de la Judicatura del Distrito Federal; por conducto de la Comisión de Disciplina Judicial, en primera instancia.

El Consejo, por medio de Acuerdos generales, establecerá los mecanismos y medios para combatir las decisiones de la Comisión de Disciplina Judicial, en todo caso el

Consejo resolverá en definitiva, en los términos de Ley Orgánica del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal y de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Siempre que se presente una denuncia o queja en contra de algún servidor público de la administración de justicia, la Comisión de Disciplina Judicial del Consejo de la Judicatura del Distrito Federal, formará inmediatamente el expediente respectivo con expresión del día y hora en que se reciba la queja, a efecto de que concluya inexcusablemente por sentencia dentro de un término no mayor de veintidós días hábiles, para la primera instancia, y de treinta días hábiles para la segunda y definitiva, en su caso.

Las quejas que se presenten por las faltas en que presuntamente hayan incurrido los Magistrados, Consejeros, Jueces, así como los demás servidores públicos de la administración de justicia, se harán constar por escrito, para su debida tramitación, las cuales en todo caso deberán contener nombre, firma y domicilio del denunciante, y se harán bajo protesta de decir verdad.

Tienen acción para denunciar la comisión de faltas de los servidores públicos de la administración de justicia del Distrito Federal:

- ❖ Las partes en el juicio en que se cometieren;
- ❖ Las personas físicas o morales a quienes se les haya desconocido indebidamente la calidad de parte, en los casos de la fracción V del artículo 220 de la Ley Orgánica del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal;
- ❖ Los abogados de las partes en los casos de responsabilidades provenientes de hechos u omisiones cometidas en el juicio en que intervengan, siempre que tengan título legalmente expedido y registro en la Dirección General de Profesiones;
- ❖ El Ministerio Público en los negocios en que intervenga;
- ❖ Los Jueces de lo Familiar en los negocios de su competencia o en aquellos relacionados directamente con los mismos o que afecten los intereses de los incapaces; y

- ❖ Las organizaciones de profesionales en Derecho constituidas legalmente, por conducto de sus representantes legítimos, quienes lo harán a nombre de la organización de que se trate.

El Presidente o cualesquier miembro del Consejo de la Judicatura del Distrito Federal, tomando en cuenta la gravedad de la irregularidad observada en las visitas practicadas a los Juzgados o Salas, solicitará a la Comisión de Disciplina Judicial lleve a cabo de oficio el procedimiento señalado en la Ley Orgánica del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal.

La Comisión de Disciplina Judicial debe informar al Pleno del Consejo la resolución correspondiente.

El Pleno del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal está facultado para supervisar en todo tiempo la secuela procesal.

Por otra parte y tomando en consideración lo antes expuesto; en caso de no llevarse a cabo la formalización en tiempo y forma de los contratos de arrendamiento de bienes inmuebles, por parte de los servidores públicos del Tribunal que intervienen en la misma, desde nuestro punto de vista incurren en responsabilidad administrativa, ya que no se cumplen los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y *eficiencia*, que deben ser observadas en el desempeño del empleo, de acuerdo a lo establecido por el artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los servidores públicos, además de violar lo establecido en las fracciones I, II, XV, XVI, XXII y XXIII, del mismo precepto, las cuales establecen que:

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

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

XV.- Abstenerse, durante el ejercicio de sus funciones de solicitar, aceptar o recibir por sí o por interpósita persona, dinero, objetos mediante enajenación a su favor en

precio notoriamente inferior al que el bien de que se trate y que tenga en el mercado ordinario, o cualquier donación, empleo, cargo o comisión para sí, o para las personas a las que se refiere la fracción XIII y que procedan de cualquier persona física o moral cuyas actividades profesionales, comerciales o industriales se encuentren directamente vinculadas, reguladas o supervisadas por el servidor público de que se trate en el desempeño de su empleo, cargo o comisión y que implique intereses en conflicto. Esta prevención es aplicable hasta un año después de que se haya retirado del empleo, cargo o comisión.

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

XXII.- Abstenerse de cualquier acto o comisión que impliquen incumplimiento de cualquier disposición jurídica relacionada con el servicio público;

XXIII.- Abstenerse, en ejercicio de sus funciones o con motivo de ellas, de celebrar o autorizar la celebración de pedidos o contratos relacionados con adquisiciones, arrendamientos y enajenación de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de obra pública, con quién desempeñe un empleo, cargo o comisión en el servicio público, o bien con las sociedades de las que dichas personas formen parte, sin la autorización previa y específica de la Secretaria a propuesta razonada, conforme a las disposiciones legales aplicables, del titular de la dependencia o entidad de que se trate. Por ningún motivo podrá celebrarse pedido o contrato alguno con quién se encuentre inhabilitado para desempeñar un empleo cargo o comisión en el servicio público

Motivo por el cual, consideramos que cuando el Consejo encuentre probada la responsabilidad de algún servidor público de acuerdo a lo anterior le deberá imponer la sanción que corresponda en términos de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas y la Ley Organica del Tribunal.

Conforme al artículo 53 de la Ley de Responsabilidades son:

a) *Apercibimiento privado o público.* Es la amonestación preventiva que se le hace al servidor público acerca de las consecuencias de ciertos actos u omisiones en sus responsabilidades, podrá traducirse en la suspensión del cargo o comisión por un periodo no menor de tres días, ni mayor de tres meses y serán aplicables por el superior jerárquico (Artículo 53, fracción I de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos).

b) *Amonestación privada o pública.* Ésta se traduce en la destitución del cargo o comisión de los servidores públicos, se demandará por el superior jerárquico de acuerdo con los procedimientos consecuentes con la relación y en los términos de las leyes respectivas (Artículo 53, fracción II de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos).

c) *Suspensión.* La suspensión del empleo cargo o comisión durante el periodo mencionado en el inciso a, así como la destitución de los servidores públicos de confianza se aplicarán por el superior jerárquico (Artículo 53, fracción III de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos).

d) *Destitución del puesto.* Aquí se promoverán los procedimientos a que hace referencia los incisos b y c, demandando la destitución del servidor público responsable o procediendo a la suspensión de éste cuando el superior jerárquico no lo haga, en este caso se desahogará el procedimiento y se exhibirán las constancias respectivas al superior jerárquico (Artículo 53, fracción IV de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos).

e) *Sanción Económica.* Las sanciones económicas se aplican invariablemente en función de la gravedad de la responsabilidad administrativa del servidor público y serán aplicadas en su equivalencia en salarios mínimos vigentes en el Distrito Federal al día de su pago (Artículo 53, fracción V de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos).

f) Inhabilitación temporal para desempeñar cargos, empleos o comisiones en el servicio público. cuando la inhabilitación se impone al servidor público como consecuencia de un acto u omisión que implique lucro o cause daño y perjuicios será de 1 a 10 años, si el monto de éste no excede de 200 veces el salario mínimo mensual vigente en el Distrito Federal y de 10 a 20 años si excede de dicho límite, finalmente para que una persona inhabilitada por más de 10 años, una vez transcurrido el plazo pueda volver a desempeñar un cargo, puesto o comisión en el servicio público será necesario que el titular de la dependencia o entidad dé aviso en forma razonada y justificada de tal circunstancia (Artículo 53, fracción VI de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos).

Mientras que las sanciones que contempla la Ley Orgánica del Tribunal Superior de Justicia en su artículo 216 son:

- I. Amonestación;
- II. Multa de diez a cien días de salario que el servidor de que se trate perciba;
- III. Suspensión temporal de cinco días a cinco meses, sin goce de sueldo; y,
- IV. Separación del cargo.

En el caso del Tribunal, si el órgano encargado de resolver sobre una queja no lo hiciera dentro del plazo a que se refiere el artículo 213 de la Ley Orgánica del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, serán multados sus integrantes, con el importe de un día de salario, por el órgano encargado de la imposición de las sanciones. Si el Pleno del Consejo lo fuere, se impondrá a los integrantes del mismo multa de tres días de salario, hayan concurrido o no al Pleno respectivo.

La declaración de no-responsabilidad por faltas deberá ser publicada en extracto en el Boletín Judicial o en un periódico de circulación en el Distrito Federal, según lo disponga quien hiciera aquélla. La declaración de responsabilidad por faltas producirá el efecto de impedir al servidor público de que se trate, tenga conocimiento del negocio en el que se hubieren cometido.

Tomando en consideración lo antes expuesto, y de acuerdo a lo observado en la practica, al no existir un ordenamiento jurídico que contemple específicamente el

procedimiento para la formalización de los contratos de arrendamiento, las sanciones antes mencionadas no son aplicadas.

4.5 FUNCIÓN DE LA CONTRALORÍA DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DEL DISTRITO FEDERAL.

El Estado, a través del gobierno y la Administración Pública crea instituciones encargadas de controlar su actividad. Las unidades de control indistintamente de su nomenclatura, se pueden encontrar tanto en el seno del aparato legislativo, ejecutivo y judicial, con el objetivo de mantener una estricta vigilancia al interior de dichos aparatos.

Para García Cárdenas, el control es la comparación entre lo hecho y lo planteado con el objeto de evaluar lo logrado y corregir desviaciones; se trata fundamentalmente de una acción revisora tendiente a verificar la capacidad de realización de los mecanismos operativos que se ponen en marcha para actualizar un sistema. "Control significa revisión, verificación, seguimiento de acciones y procesos, con el fin de descubrir errores o irregularidades y así asegurar el cumplimiento de las disposiciones que rigen esas actividades".⁵¹

De esta manera el control se puede definir como un acto contable o técnico que lleva a cabo un poder, un órgano o un funcionario, al cual la ley le ha asignado como función revisar la adecuación a la legalidad de un acto y la obligación de pronunciarse sobre él.

El control de los servidores públicos permite regular y encauzar el ejercicio de las funciones y atribuciones públicas que corresponden, por mandato legal, a cada uno de los órganos de gobierno, o en su defecto, a sus titulares, cualquiera que sea su rango, nivel o jerarquía. El control legal de los servidores públicos es uno de los elementos más importantes de los regímenes democráticos. Para el maestro Burgoa, "La ciudadanía debe estar en contacto permanente con los gobernados, ejerciendo sobre estos una especie de control político sobre su conducta, su participación en la buena

⁵¹ Cf. FERRERO, Omar. La Administración Pública del Estado Capitalista. Colección Ensayo Contemporáneo, Ed Fontamara, Barcelona España 1986. Pág 67

marcha del gobierno no debe contraerse a la mera elección periódica de los titulares de los órganos estatales primarios y dejar que estos se comporten según su arbitrio, desplegando muchas veces una conducta contraria al orden jurídico y al bienestar general, postergando el cumplimiento de su deber como funcionarios públicos a la satisfacción de sus intereses personales o a su ambición y codicia.”⁵²

Este control legal de los gobernados se ejerce a través de distintos medios jurídicos, ya sea que se trate de impugnar el acto administrativo o de gobierno que cause una lesión a los intereses colectivos o particulares, en cuyo caso se aplicarán y emplearán las leyes, recursos y juicios existentes en el derecho vigente, o en su defecto, de responsabilizar al servidor público que no se conduzca dentro de los preceptos constitucionales y las leyes que regulan su actividad y su actuación, un medio de control que se utiliza en el Tribunal es la denominada Contraloría del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal.

La Contraloría del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, tiene a su cargo parte de la vigilancia, así como el control y fiscalización del funcionamiento de los órganos que integran el mismo. Una de las tareas principales que ocupan su misión es vigilar que se cumplan las normas de funcionamiento administrativo de los órganos y servidores públicos.

Los artículos que reglamentan el funcionamiento de la Contraloría se encuentran contemplados en el Título Décimo Cuarto, De la Contraloría, Capítulo Único, artículos 242 a 244 de la Ley Orgánica del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal los cuales a continuación señalaremos:

Artículo 242.- La Contraloría del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal tendrá a su cargo las facultades de control y la inspección del cumplimiento de las normas de funcionamiento administrativo que fijan las leyes aplicables a los órganos, servidores públicos y empleados del propio Tribunal Superior de Justicia, incluyendo a los del Consejo de la Judicatura, ambos del Distrito Federal.

⁵² BURGOA, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano, 12ª Edición. Ed. Porrúa. México 1999. Pág. 528

Artículo 243.- La Contraloría contará con el personal necesario para el correcto ejercicio de sus facultades.

Contará con un titular que se denomina Contralor General del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, nombrado por el Consejo de la Judicatura del Distrito Federal a propuesta de su Presidente, durará en el cargo seis años sin posibilidad de reelección, deberá satisfacer los requisitos que señala el artículo 16, con excepción de lo establecido por el último párrafo de la fracción VII, de esta ley, deberá además acreditar los conocimientos suficientes para el ejercicio del cargo.

Artículo. 244.- La Contraloría del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal contará con las siguientes atribuciones:

I. Vigilar el cumplimiento de las normas de control establecidas por la Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos;

La atribución de fijar las normas corresponde al Pleno del Consejo de la Judicatura del Distrito Federal. La Contraloría no puede formularlas, ni siquiera las propias de control; lo anterior conforme al principio de división del trabajo, para evitar que la contraloría prepare la normatividad que después deba vigilar; motivo por el cual solamente se constriñe a vigilar su cumplimiento.

II. Comprobar el cumplimiento, por parte de los servidores públicos del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal y del Consejo de la Judicatura del Distrito Federal, de las disposiciones en materia de planeación, presupuesto, ingresos, egresos, financiamiento, patrimonio y fondos;

Una de las tareas trascendentales que se confieren a la Contraloría del Tribunal es comprobar el cumplimiento de las obligaciones relacionadas con la planeación, presupuesto, ingresos, egresos, financiamiento, patrimonio y fondos de los órganos administrativos del Tribunal. Además se ocupa de lo propio en otros organismos del

Consejo, como sus comisiones, los órganos auxiliares del Consejo, Visitaduría Judicial, etc.

III. Llevar el registro y seguimiento de la situación patrimonial de los servidores públicos del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, a que se refiere la fracción VI del artículo 80 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos;

Esta labor sirve como medio eficaz de control de la actuación y probidad de quienes integran el Poder Judicial del Distrito Federal. Adicionalmente, la Contraloría debe reunir y dar seguimiento a los datos patrimoniales de los Consejeros de la Judicatura del Distrito Federal y de los demás servidores públicos que integran el Consejo como son: Secretarios Técnicos, titulares de los órganos auxiliares, Directores Generales y los demás funcionarios y empleados.

IV. Inspeccionar y vigilar el cumplimiento de las normas y disposiciones relativas a los sistemas de registro y contabilidad, contratación y pago de personal, contratación de servicios y recursos materiales del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal;

La atribución de la Contraloría sobre la vigilancia en el cumplimiento de normas administrativas sobre registros y contabilidad, recursos humanos y materiales, pretende procurar la eficiencia administrativa en el uso de recursos fiscales destinados a la prestación del servicio público de administración de justicia.

Al no existir un ordenamiento regulador en cuanto a la formalización de los contratos de arrendamiento de bienes inmuebles, la Contraloría, no pone énfasis en vigilar esta materia ni a los servidores públicos que intervienen en la misma.

V. Establecer las sanciones correspondientes y dar cuenta al Pleno del Consejo de la Judicatura del Distrito Federal para su correspondiente aplicación; y

La Contraloría solamente puede establecer sanciones, ya que es el único órgano encargado de aplicarlas, de acuerdo con la Ley Orgánica del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, es el Consejo de la Judicatura del Distrito Federal.

VI. Las demás que determinen las leyes, los reglamentos y acuerdos generales correspondientes.

Como podemos observar son pocos los artículos que regulan las funciones de la Contraloría, pero en general este órgano vigila, controla y fiscaliza a los servidores públicos de este poder, así como el correcto funcionamiento de los órganos que lo conforman, en tanto pudieran existir conductas ilícitas.

Como podemos observar la Contraloría, no realiza ningún tipo de inspección en materia de arrendamiento inmobiliario, motivo por el cual las actividades y desempeño del personal encargado de esta labor no son evaluados.

4.6 PROPUESTA DE SOLUCIÓN

El Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, para cumplir con uno de los múltiples objetivos derivados de su creación deberá contar con Juzgados de Paz en las diversas Delegaciones Políticas que integran el Distrito Federal, por tal motivo y debido a que dicha Institución no cuenta con inmuebles suficientes para albergar a los Juzgados de Paz existentes, se ve en la necesidad de arrendar diversos inmuebles.

Por lo antes descrito, la Oficialía Mayor del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal es la encargada a través de sus órganos administrativos, de realizar las tareas para la búsqueda de inmuebles que cumplan con las condiciones mínimas necesarias para albergar a los diversos Juzgados de Paz en materia Civil y Penal, una vez localizado el inmueble se debe llevar a cabo la formalización del contrato correspondiente, siguiendo lo establecido en las normas reguladoras.

Sin embargo, una vez expuesta la problemática que nos atañe, en el cuerpo de la presente investigación, se propone la elaboración de un Acuerdo General en el cual se señale el procedimiento a seguir en el arrendamiento de bienes inmuebles, desde su localización, hasta la debida formalización de su contrato de arrendamiento, así mismo se señale que en caso de no cumplir con lo establecido, el órgano de control de el Tribunal intervendrá al respecto.

Es importante mencionar que de acuerdo con el artículo 3° del Reglamento Interior del Consejo de la Judicatura del Distrito Federal, el órgano encargado de emitir dicho ordenamiento, es el Consejo de la Judicatura, ya que su misión primordial es la de promover una administración pública accesible, moderna, eficiente, eficaz orientada al servicio y a resultados, apegada a la ética, respondiendo con flexibilidad y oportunidad a la evolución de la sociedad; sin embargo carece de los instrumentos para elaborar un ordenamiento que verdaderamente regule esta situación, lo cual se refleja en los ordenamientos anteriores que sólo señalan de manera general esta situación, esto debido a que no están enterados de los múltiples problemas que año con año se tienen en cuanto a la formalización de dichos instrumentos jurídicos, es por ello que conociendo directamente dicha situación nos atrevemos a exponer un proyecto de Acuerdo General que contiene desde nuestro punto de vista, los lineamientos básicos que podrían dar solución a cada una de las necesidades, como a continuación se describe:

ACUERDO GENERAL

QUE ESTABLECE LAS BASES, CRITERIOS, REQUISITOS Y PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS A QUE DEBERÁN SUJETARSE LOS SERVIDORES PÚBLICOS DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA Y DEL CONSEJO DE LA JUDICATURA, DEL DISTRITO FEDERAL, ENCARGADOS DE LA CELEBRACIÓN DE CONTRATOS DE ARRENDAMIENTO DE BIENES INMUEBLES QUE REQUIEREN PARA EL CUMPLIMIENTO DE SUS FUNCIONES.

CAPÍTULO I

Disposiciones generales

Artículo 1.- El presente Acuerdo tiene por objeto establecer las bases, criterios, requisitos y procedimientos administrativos a que deberán sujetarse los servidores públicos del Tribunal Superior de Justicia y del Consejo de la Judicatura, del Distrito

Federal, encargados de la celebración de contratos de arrendamiento de bienes inmuebles que requieren para el cumplimiento de sus funciones.

No estarán dentro del ámbito de aplicación de este Acuerdo los contratos que se celebren con las dependencias y entidades de la administración pública local o federal.

Artículo 2.- Para los efectos del presente Acuerdo se entenderá por:

I. Arrendamiento: Acto jurídico en virtud del cual una persona física o moral de derecho privado, denominada el arrendador, concede el uso o goce temporal de un bien inmueble al Tribunal o al Consejo como arrendatarios, a cambio de una contraprestación en dinero;

II. Código: Código Financiero del Distrito Federal;

III. Comisión: Comisión de Administración y Presupuesto del Consejo de la Judicatura del Distrito Federal;

IV. Consejo: Consejo de la Judicatura del Distrito Federal;

V. Contrato.- Acuerdo de dos o más voluntades que tiene por objeto crear o transmitir derechos y obligaciones recíprocos entre las partes, siendo en este caso una de las partes el Consejo o el Tribunal y por la otra una persona física o moral de derecho privado, cumpliendo las formalidades que la ley establece y las señaladas en el presente Acuerdo;

VI. Coordinación Administrativa: Coordinación Administrativa del Consejo de la Judicatura del Distrito Federal;

VII. Decreto: Decreto de Presupuesto de Egresos del Distrito Federal;

VIII. DEP: Dirección Ejecutiva de Planeación;

IX. Oficialía Mayor: Oficialía Mayor del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal;

X. Ley: Ley Orgánica del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal;

XI. Órganos: Órganos jurisdiccionales, de apoyo judicial y administrativo del Tribunal y del Consejo;

XII. Contraloría: Contraloría del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal;

XIII. Pleno: Pleno del Consejo de la Judicatura del Distrito Federal;

XIV. Presidente: Presidente del Tribunal Superior de Justicia y del Consejo de la Judicatura del Distrito Federal;

XV. Tribunal: Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal;

XVI. Valuadora: Dirección General de Patrimonio Inmobiliario de la Oficialía Mayor del Gobierno del Distrito Federal o la institución de crédito, a quienes se les encargue la elaboración del dictamen de justipreciación de rentas; y

XVII. Justipreciación: Valoración del local conforme sus características y zona de ubicación, emitida por el órgano valuador correspondiente, de lo cual se determinará el precio en que puede ser arrendado un inmueble;

Artículo 3.- Todos los actos de los servidores públicos del Tribunal y del Consejo, que no se apeguen a las disposiciones contenidas en el presente Acuerdo, serán objeto de responsabilidad en el desempeño de sus funciones por lo que, el Pleno, en el ámbito de su competencia, fincará las responsabilidades que resulten denvadas de las leyes aplicables.

Corresponderá a la Contraloría la substanciación del procedimiento administrativo disciplinario, cumpliendo con las formalidades de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, los que finalmente, de resultar responsables, serán sancionados por el Pleno, en los términos del primer párrafo de este artículo.

Artículo 4.- Se delega en los titulares de la Oficialía Mayor y de la Coordinación Administrativa, la facultad de suscribir los contratos, convenios y demás documentos necesarios para formalizar los arrendamientos de inmuebles para la prestación del servicio.

La delegación de facultades a que se refiere el párrafo anterior podrá ejercerse sin perjuicio de que el Presidente en todo momento pueda hacer uso de las atribuciones y facultades que en esta materia le otorga el artículo 202 de la Ley Orgánica del Tribunal.

Artículo 5.- La idoneidad de los inmuebles arrendados, seguridad y condiciones de uso en que se encuentren será responsabilidad exclusiva de los titulares a que se refiere el artículo anterior y de los servidores públicos dependientes de aquellos, que intervengan directamente en la celebración del acto jurídico.

Para tomar en arrendamiento un inmueble, los titulares deberán contar con la autorización expresa del Pleno.

Artículo 6.- Corresponderá al Pleno interpretar las disposiciones contenidas en el presente Acuerdo para efectos administrativos, así como la resolución de cualquier situación no prevista en el mismo.

Artículo 7.- La vigilancia del cumplimiento de las disposiciones del presente Acuerdo corresponderá, al Pleno y a la Contraloría.

Artículo 8.- Para los efectos de este Acuerdo, únicamente quedan comprendidos los arrendamientos que recaigan sobre bienes inmuebles que el Tribunal o el Consejo contraten para su uso o goce

Artículo 9.- Los titulares de la Oficialía Mayor y de la Coordinación Administrativa, serán responsables del estricto cumplimiento de las disposiciones del presente Acuerdo.

Sin perjuicio de lo establecido en otros ordenamientos jurídicos aplicables, los referidos titulares promoverán la adopción de las medidas conducentes para su adecuado cumplimiento.

CAPÍTULO II

Selección de inmuebles

Artículo 10.- El Tribunal y el Consejo sólo podrán tomar inmuebles en arrendamiento, cuando por las necesidades del servicio así lo requiera, y no se cuente con los espacios necesarios para realizar los programas y prestar los servicios públicos a su cargo, sujetándose a los criterios de austeridad y disciplina presupuestaria.

Artículo 11.- Los órganos que requieran espacios adicionales, a través de sus titulares deberán plantear su solicitud debidamente justificada a la Oficialía Mayor o a la Coordinación Administrativa, según corresponda, en la cual deberán expresar al menos lo siguiente:

- I. La actividad institucional, función o programa a desarrollar para lo cual se requiere el espacio;
- II. El espacio físico requerido en metros cuadrados;
- III. La densidad de población tanto fija como flotante que ocupará el espacio;
- IV. El radio de ubicación geográfica de preferencia;
- V. El tipo de zonificación urbana requerida;

VI. El tipo de edificación que se requiere;

VII. El tipo de mobiliario y/o equipo especial que se utilizará en la prestación del servicio y las instalaciones que deba tener el inmueble; y

VIII. Las demás características del inmueble que se requiera especificar para conocer las necesidades a satisfacer.

Con base en dichas especificaciones y de considerarlo procedente, la Oficialía Mayor o la Coordinación Administrativa, someterán al Pleno la solicitud de autorización sujetándose al procedimiento que establece el presente Acuerdo e incorporarán la solicitud al "Programa Anual de Arrendamiento de Inmuebles".

Artículo 12.- En el mes de diciembre de cada año la Oficialía Mayor y la Coordinación Administrativa, deberán presentar al Pleno para su autorización, el "Programa Anual de Arrendamiento de Inmuebles", que considere tanto los inmuebles ocupados como los de nueva contratación que se requieran, utilizando los formatos que para tal efecto diseñen la Oficialía Mayor y la Coordinación Administrativa, con el apoyo de la DEP.

Artículo 13.- Para satisfacer los requerimientos planteados de espacios adicionales, el Pleno, a través de la Comisión, procederá a:

I. Revisar el inventario de bienes inmuebles del Tribunal y del Consejo en su conjunto, para identificar la existencia de inmuebles disponibles y, en su caso, destinarlos a los órganos demandantes de espacio físico;

II. En el caso de no existir inmuebles disponibles, se acudirá al Gobierno del Distrito Federal en búsqueda de inmuebles de su propiedad, que se ajusten a las necesidades planteadas para que, en caso de ser factible, solicitar su asignación; y

III. De no cubrirse las necesidades y los requerimientos de los órganos solicitantes

con los inmuebles recomendados por el Gobierno del Distrito Federal, se evaluarán las propuestas que presenten la Oficialía Mayor o la Coordinación Administrativa y, en su caso, los órganos requirentes, previo a la solicitud de los respectivos dictámenes de justipreciación.

Artículo 14.- Para satisfacer los requerimientos del Tribunal y del Consejo en materia de arrendamiento de inmuebles, se deberán observar los siguientes criterios:

- I. La distribución de la población por servir;
- II. La conveniente integración física de los órganos del Tribunal y del Consejo;
- III. Las características de espacio, seguridad, higiene y funcionalidad para el público usuario y el personal;
- IV. El decoro y austeridad que debe observar todo órgano de Gobierno del Distrito Federal;
- V. La distribución e instalaciones de los inmuebles para las actividades que se pretendan realizar en ellos;
- VI. El importe de las erogaciones y el tiempo necesario para remodelar y adaptar los inmuebles, así como para instalar los equipos especiales que en su caso se requieran;
- VII. El cumplimiento de la normatividad aplicable en materia de uso del suelo, estacionamientos, construcciones, seguridad estructural, protección civil y protección del medio ambiente; y
- VIII. Las normas y políticas que expida el Pleno para el aprovechamiento y racionalidad en el uso de los inmuebles arrendados.

CAPÍTULO III

Ejercicio presupuestal

Artículo 15.- La Oficialía Mayor y la Coordinación Administrativa deberán efectuar las provisiones presupuestales necesarias para cubrir las erogaciones por concepto de arrendamiento de inmuebles, así como para realizar las mejoras, adaptaciones e

instalaciones para equipos especiales que en su caso se requieran, y para los servicios de conservación, mantenimiento y vigilancia de dichos inmuebles.

Artículo 16.- Para la celebración de contratos de arrendamiento de inmuebles, la Oficialía Mayor y la Coordinación Administrativa deberán observar las medidas de racionalidad, austeridad y disciplina presupuestal que establezcan el Decreto y el Pleno para cada ejercicio fiscal.

CAPITULO IV

Justipreciación de rentas

Artículo 17.- La Oficialía Mayor y la Coordinación Administrativa, de acuerdo con su Programa Anual de Arrendamiento de Inmuebles autorizado por el Pleno, deberán solicitar las justipreciaciones de rentas.

En caso de que dicho Programa se modifique, los cambios o ajustes deberán notificarse y autorizarse por el Pleno.

Artículo 18.- La Oficialía Mayor y la Coordinación Administrativa deberán solicitar y obtener la justipreciación de renta de cada inmueble que por primera vez pretendan tomar en arrendamiento, previo a su ocupación, a la celebración del respectivo contrato, al pago de rentas, a la realización de gastos de mudanza y al inicio de obras de remodelación y adaptación.

Artículo 19.- Los avalúos de justipreciación de rentas que requiera el Tribunal y el Consejo para el arrendamiento de inmuebles, deberán ser practicados a elección del Pleno por:

I. La Oficialía Mayor del Gobierno del Distrito Federal, a través de la Dirección General de Patrimonio Inmobiliario;

II. La Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales (CABIN); o

III. Las instituciones de crédito del país.

Las instituciones de crédito deberán auxiliarse para la realización de los avalúos de personas físicas que acrediten al menos los siguientes requisitos:

a) Que tengan registro como perito valuador ante la Comisión Nacional Bancaria y de Valores o ante la Dirección General de Patrimonio Inmobiliario del Gobierno del Distrito Federal;

b) Que tengan como mínimo una experiencia de dos años de valuación o actividades inmobiliarias;

c) Que tengan conocimientos suficientes de los procedimientos y lineamientos técnicos de valuación, así como del mercado inmobiliario del Distrito Federal; y

d) Que tengan título profesional en algún ramo relacionado con la materia valuatoria, registrado ante la autoridad competente y que figuren en la lista anual de peritos valuadores de bienes inmuebles, elaborada por el colegio profesional respectivo, en concordancia con la ley reglamentaria de la materia.

Artículo 20.- La Oficialía Mayor y la Coordinación Administrativa, deberán acompañar a la solicitud de justipreciación de renta como mínimo los siguientes documentos en copia:

- I. Croquis de localización;
- II. Plano topográfico con superficie, linderos y colindancias;
- III. Planos arquitectónicos, actualizados y aprobados;
- IV. Dictamen de seguridad estructural expedido por la Secretaría de Obras y Servicios del Gobierno del Distrito Federal;
- V. Visto bueno de seguridad y operación expedido por un Director Responsable de Obra, en los casos de edificaciones construidas con anterioridad a agosto de 1993;
- VI. Título de propiedad; y
- VII. Última boleta predial pagada.

La Oficialía Mayor y la Coordinación Administrativa otorgarán a la valuadora las facilidades necesarias para la adecuada investigación de los inmuebles objeto de la justipreciación de rentas.

Artículo 21.- Para determinar el monto de la renta en las solicitudes que el Tribunal y el Consejo le planteen, la valuadora hará una investigación sobre los montos de las rentas prevalecientes en el mercado inmobiliario a la fecha de la solicitud, y tomará en consideración, entre otros aspectos, la zona donde se ubica el inmueble objeto de la justipreciación de renta, su seguridad estructural, su estado de conservación y mantenimiento, las adaptaciones e instalaciones para equipos especiales que sean propiedad de los arrendadores y, en general, el marco normativo y metodológico aplicable.

Artículo 22.- En todos los casos, los dictámenes de justipreciación y de actualización de rentas, solo serán recibidos por la Oficialía Mayor o la Coordinación Administrativa con el fin de salvaguardar la confidencialidad de la información.

Artículo 23.- El importe de las rentas que pacten los titulares de la Oficialía Mayor y de la Coordinación Administrativa con los propietarios de los inmuebles, no podrá ser superior al señalado en el dictamen de justipreciación de rentas vigente que al efecto se obtenga; sin embargo dichos titulares podrían negociar rentas por abajo de la justipreciación

Artículo 24.- La vigencia de los dictámenes de justipreciación de rentas, no podrá exceder de un año, contado a partir de la fecha de su emisión, periodo dentro del cual se podrá celebrar el contrato de arrendamiento respecto al inmueble que corresponda.

Invariablemente en los dictámenes de justipreciación de rentas se consignará la vigencia que se otorgue a los mismos.

Artículo 25.- No se podrá fijar en un contrato de arrendamiento un periodo inferior a un año para revisar y, en su caso, incrementar el importe de la renta.

En el caso de que la vigencia del contrato sea superior a un año, se deberá estipular en el contrato que la revisión del importe de la renta se sujetará a la actualización de la

justipreciación de renta que cada año se realice por la valuadora que al efecto determine el Pleno.

Artículo 26.- Cuando la renta dictaminada por la valuadora no sea aceptada por el arrendador y existan circunstancias que lo justifiquen, la Oficialía Mayor y la Coordinación Administrativa podrán solicitar a dicha valuadora, dentro de los treinta días naturales siguientes a la expedición de los respectivos dictámenes, la reconsideración del importe de renta justipreciado, debiendo aportar los elementos de juicio que demuestren la idoneidad del inmueble para sus servicios, las ventajas de dicho inmueble en comparación con otras ofertas y la información de mercado de que dispongan, entre otros aspectos, con el propósito de que la valuadora analice la información proporcionada por la promovente y, en caso procedente, ratifique o rectifique el monto justipreciado de la renta.

La vigencia de este nuevo dictamen comenzará a correr a partir de la fecha de su expedición.

CAPÍTULO V

Celebración del contrato de arrendamiento

Artículo 27- Todo arrendamiento de inmuebles que lleve a cabo el Tribunal o el Consejo, deberá ser formalizado mediante el contrato respectivo con estricta sujeción a la legislación aplicable y a lo dispuesto por el presente Acuerdo.

Artículo 28.- Los contratos de Arrendamiento deberán formalizarse por escrito y con las firmas de las partes, a más tardar en la fecha de inicio de vigencia del contrato y contendrán como mínimo los siguientes requisitos:

- I. El objeto formal y material del contrato y su descripción de este último;
- II. El precio de la renta mensual y total del periodo de vigencia del contrato, antes y después de aplicar el Impuesto al Valor Agregado;
- III. El periodo de vigencia del contrato;
- IV. Las declaraciones de las partes en el sentido de que cuentan con plena

capacidad legal para contratar;

V. La declaración del arrendador bajo protesta de decir verdad de que se encuentra al corriente en el pago de sus impuestos tanto locales como federales, señalando su domicilio para efectos fiscales y del contrato;

VI. La declaración de los representantes legales de las partes en el sentido de encontrarse facultados para celebrar el contrato, señalando el instrumento con el que acreditan su personalidad jurídica, la cual a la celebración del acto jurídico no les haya sido revocada;

VII. Por parte del Tribunal y del Consejo señalar que cuentan con la autorización específica por parte del Pleno para celebrar el contrato, así como con la suficiencia presupuestal en la partida correspondiente para cubrir los compromisos derivados del mismo;

VIII. Lugar y forma de pago de la renta;

IX. Las formas de dar por terminado anticipadamente el contrato y las causas de rescisión a que se sujeten las partes, de las cuales en ningún caso podrán derivarse responsabilidades para el Tribunal o el Consejo;

X. Fijación y monto de las penas convencionales a cargo únicamente del arrendador;

XI. El señalamiento de que para la interpretación del contrato, así como para dirimir las controversias que se susciten con motivo de su incumplimiento las partes deberán someterse a los tribunales del Distrito Federal;

XII. Lugar, fecha de celebración del contrato y firma de los otorgantes; y

XIII. Los demás que se requieran para salvaguardar los intereses del Tribunal o del Consejo y los que establece el presente Acuerdo.

Artículo 29.- El Tribunal y el Consejo deberán utilizar el modelo de contrato de arrendamiento que previamente diseñe la Dirección Jurídica del Tribunal y que avale el Pleno, previa opinión de la Contratoría, pudiendo la Oficialía Mayor y la Coordinación Administrativa agregar otras cláusulas que consideren necesarias, siempre y cuando no se altere el sentido ni el alcance de las cláusulas que contiene el modelo o las disposiciones del presente Acuerdo.

Artículo 30.- El contrato de arrendamiento deberá integrarse por lo menos con los siguientes documentos, que formarán parte del mismo:

- I. La documentación en copia que acredite la personalidad jurídica de los otorgantes y copia de su identificación personal;
- II. El Acuerdo específico del Pleno mediante el cual se autorice la contratación;
- III. El documento mediante el cual se acredite la existencia de suficiencia presupuestal para la contratación;
- IV. Copia de los correspondientes planos arquitectónicos, estructurales y de instalaciones;
- V. Constancias de zonificación y uso de suelo vigentes;
- VI. Copia del Registro Federal de Contribuyentes de los contratantes;
- VII. El documento en el cual conste el visto bueno de seguridad y operación, en su caso; y
- VIII. Copia del dictamen de justipreciación de rentas.

Artículo 31.- Previo a la suscripción del contrato de arrendamiento por las partes, la Oficialía Mayor o la Coordinación Administrativa, según sea el caso, remitirán el contrato a la Dirección Jurídica del Tribunal para su revisión y validación, solamente con la firma de visto bueno de su titular al calce de dicho instrumento jurídico.

La Dirección Jurídica contará con un plazo máximo de cinco días hábiles para llevar a cabo la revisión y validación de los contratos de arrendamiento que le sean remitidos.

En caso de que de la revisión surjan observaciones al texto del contrato, la Dirección Jurídica, dentro del término señalado en el párrafo anterior, deberá hacerlas por escrito del conocimiento de la Oficialía Mayor o la Coordinación Administrativa, según corresponda, para que se proceda a incorporarlas.

Artículo 32.- Por ningún motivo el Tribunal o el Consejo podrán otorgar fianzas ni realizar depósitos como garantía del cumplimiento del contrato de arrendamiento de inmuebles.

Artículo 33.- No podrá aceptarse cláusula contractual o estipulación de cualquier especie que implique renuncia o menoscabo de los derechos que otorga la legislación civil a los arrendatarios.

Artículo 34.- Una vez cubiertos los requisitos que establece el presente Acuerdo y se cuente con la aceptación del propietario del inmueble o, en su caso, de su representante legal, respecto del monto de la renta con base en la correspondiente justipreciación de rentas y de las cláusulas del contrato, se procederá a celebrar la formalización del contrato de arrendamiento, el cual deberá ser firmado por los titulares de la Oficialía Mayor o la Coordinación Administrativa, según corresponda, siendo éstos últimos los facultados para ello en términos del artículo cuarto del presente Acuerdo, y por el propietario del inmueble o su representante legal.

Artículo 35.- Los servidores públicos del Tribunal y/o del Consejo no podrán realizar pagos de rentas sin contar con el contrato de arrendamiento debidamente firmado por las partes.

Artículo 36- La Oficialía Mayor y la Coordinación Administrativa, en el ámbito de sus respectivas competencias, informarán al Pleno, por conducto de la Comisión, dentro de los treinta días siguientes al de la formalización del contrato, de los nuevos arrendamientos de inmuebles autorizados previamente por aquel.

Artículo 37.- Firmado el contrato de arrendamiento, se deberá levantar acta de entrega-recepción del inmueble, en la que se hará constar:

- I. El inventario y las condiciones de instalaciones y equipos propios del inmueble; y
- II. La entrega por parte del propietario al Tribunal o al Consejo, según corresponda, en su carácter de arrendatarios, de la documentación relativa a la seguridad estructural y de las instalaciones, los usos permitidos y, en general, todas las limitaciones derivadas de las características del inmueble que deberán tomarse en cuenta para su ocupación y seguridad.

Artículo 38.- El Tribunal y el Consejo deberán sujetarse a las licencias y constancias de uso de suelo y los permisos de ocupación de construcciones expedidos a los propietarios de los inmuebles arrendados.

CAPÍTULO VI

Pago de rentas, servicios, obras y equipamiento

Artículo 39.- La periodicidad para el pago de las rentas no podrá ser inferior a un mes.

El pago de las rentas se deberá convenir y efectuar por periodos vencidos, debiéndose establecer los mecanismos adecuados para que el pago se realice en un plazo máximo de diez días naturales contados a partir de la fecha del vencimiento de cada periodo.

Artículo 40.- La Oficialía Mayor y la Coordinación Administrativa, según sea el caso, deberán prever y gestionar las disponibilidades presupuestales que garanticen el pago oportuno de las rentas y de los servicios necesarios para la operación eficiente de los inmuebles que tomen en arrendamiento, y que permitan efectuar con oportunidad las erogaciones indispensables para la conservación, mantenimiento, mejoras, adaptaciones y equipamiento de dichos inmuebles.

Artículo 41.- La Oficialía Mayor y la Coordinación Administrativa, según sea el caso, en las solicitudes que formulen para actualización de justipreciación de rentas para continuidad de los contratos, deberán informar a la valuadora los conceptos y el importe de las erogaciones que hayan aplicado a la realización de mejoras, adaptaciones e instalaciones para equipos especiales, con el fin de evitar que estos conceptos se incluyan en las justipreciaciones de rentas y en sus actualizaciones.

Se entenderá por mejoras, los trabajos de mantenimiento a los acabados y a las instalaciones.

Se entenderá por adaptaciones las modificaciones a los espacios, acabados e instalaciones, para adecuarlos a las necesidades específicas de las áreas ocupantes, sin alterar las características esenciales del inmueble (estructura, instalaciones y equipos propios).

Se entenderá por instalaciones para equipos especiales, cuando se trate de alimentaciones y/o descargas de fluidos independientes a las instalaciones originales del inmueble.

Artículo 42.- En ningún caso el monto de las erogaciones en mejoras y adaptaciones deberá exceder del equivalente a treinta y seis meses del importe de la renta pactada al inicio del contrato, ni el tiempo requerido para realizarlas deberá exceder de seis meses.

Artículo 43.- El Tribunal y el Consejo sólo podrán realizar mejoras, adaptaciones e instalaciones de equipos especiales, una vez que se haya firmado el contrato de arrendamiento en el que conste la conformidad del propietario para su realización. En dicho contrato se podrán establecer las siguientes modalidades:

I. Si se pacta que las adaptaciones y las instalaciones de equipos especiales pertenecerán al Tribunal o al Consejo, según sea el caso, éstos podrán retirarlas en cualquier momento.

II. Si se pacta que las adaptaciones y las instalaciones de equipos especiales pertenecerán al propietario del inmueble, corresponderá al Pleno determinar el plazo y el monto para la amortización de las respectivas inversiones, el cual se deberá descontar del importe de la renta durante el plazo de amortización de las inversiones.

No se podrá tomar en consideración el valor de las adaptaciones e instalaciones de equipos especiales para justipreciar el monto de la renta.

En ningún caso se podrá arrendar un inmueble o parte de él, que no esté en condiciones de ser ocupado de inmediato para realizar las mejoras, adaptaciones e instalaciones de equipos especiales.

CAPÍTULO VII

Procedimiento para continuar la ocupación de un inmueble arrendado

Artículo 44.- Con tres meses de anticipación a la expiración de la vigencia de un contrato de arrendamiento, la Oficialía Mayor o la Coordinación Administrativa, según sea el caso, deberán evaluar la conveniencia de continuar la ocupación del inmueble arrendado.

Artículo 45.- Si el Tribunal o el Consejo deciden continuar la ocupación del inmueble arrendado, en los casos que así proceda, deberán solicitar a la valuadora, con una anticipación de dos meses a la fecha de expiración de la vigencia del contrato de arrendamiento, la solicitud para actualizar la respectiva justipreciación de renta, debiendo acompañar a la solicitud la documentación e información señalada en el presente Acuerdo y obtener el acuse de recibo a entera satisfacción de dicha valuadora.

Artículo 46.- Las disposiciones contenidas en los artículos 21, 22, 23, 24, 25 y 28 del presente Acuerdo son aplicables a la actualización de las justipreciaciones de rentas.

Artículo 47.- El Pleno podrá fijar al final de cada ejercicio fiscal y cuando así lo considere conveniente, en forma general o particular, el porcentaje máximo de incremento para aplicarse al monto de las rentas pactadas por la Oficialía Mayor y la Coordinación Administrativa para el próximo ejercicio fiscal en los contratos de arrendamiento que se renueven dentro de dicho periodo, el cual será igual al incremento anualizado que se da en el Índice Nacional de Precios al Consumidor que anualmente emite el Banco de México.

Cuando el Tribunal o el Consejo convengan con el propietario un importe de renta igual o inferior al porcentaje a que se refiere el párrafo anterior, no será necesario solicitar la actualización o una nueva justipreciación de renta, sino únicamente dar aviso al Pleno a través de la Comisión, dentro de los treinta días siguientes al inicio de la

vigencia del contrato. Dicha negociación tendrá el carácter de una justipreciación automática.

Este mecanismo solo procederá si el monto de la renta pactada en el contrato anterior está sustentado en un dictamen de justipreciación de renta, o si se convino, dentro el límite de incremento porcentual autorizado por el Pleno en términos del presente artículo.

Artículo 48.- Si en definitiva el propietario no acepta el monto de renta que resulte de aplicar el porcentaje máximo de incremento que se fije en los términos del artículo anterior de este Acuerdo o el de la justipreciación respectiva, la Oficialía Mayor o la Coordinación Administrativa, según corresponda, deberá someter a la consideración del Pleno las siguientes alternativas:

- I. Acogerse a los beneficios que a los arrendatarios concede la legislación civil;
- II. Localizar otro inmueble apropiado para satisfacer los diversos aspectos que señala el artículo 14 del presente Acuerdo, y una vez seleccionado el más adecuado, proceder al trámite de autorización; y
- III. Iniciar las gestiones para la adquisición de la propiedad del inmueble arrendado, previo avalúo, observando la legislación y normatividad aplicable, y siempre y cuando exista la suficiencia presupuestal, atendiendo a lo dispuesto por el Código y el Decreto.

CAPÍTULO VIII

Desocupación de inmuebles arrendados

Artículo 49.- Si la Oficialía Mayor o la Coordinación Administrativa, según corresponda, consideran conveniente desocupar el inmueble arrendado, deberá avisarlo a la Comisión con una anticipación mínima de dos meses a la fecha prevista para la desocupación, a fin de que la propia Comisión informe al Pleno.

La Oficialía Mayor o la Coordinación Administrativa, según sea el caso, y a efecto de determinar la conveniencia de desocupar el inmueble, deberán considerar entre otros

aspectos la inversión realizada por adaptaciones e instalaciones de equipos especiales en el inmueble arrendado.

Para esto, levantarán un inventario de dichas adaptaciones e instalaciones, comparando su valor neto de reposición con el costo de desmantelar, transportar y volver a utilizar esos activos en otro inmueble, así como su vida útil remanente.

Tomada la decisión de desocupar el inmueble, y habiéndose pactado en el contrato que las adaptaciones e instalaciones de equipos especiales pertenezcan al arrendatario, con base en la información mencionada en el párrafo anterior, se deberá evaluar la decisión de reubicar las adaptaciones e instalaciones referidas, de venderlas, desmanteladas o venderlas al propietario o al futuro inquilino del inmueble arrendado, y en último de los casos por ser incosteable su desmantelación y traslado, proceder a su baja definitiva del activo, todo ello cumpliendo con la legislación y normas administrativas aplicables.

Artículo 50.- Los acuerdos que tome el Pleno autorizando arrendamientos de inmuebles para oficinas o prestación del servicio público, que impliquen cambio o nuevos domicilios de los órganos del Tribunal y del Consejo, deberán publicarse en el Boletín Judicial y, en su caso, en la Gaceta Oficial del Distrito Federal por ser de interés general, conforme a lo dispuesto por el penúltimo párrafo del artículo 200 de la Ley.

Artículo 51.- El servidor público del Tribunal o del Consejo que incumpla con lo establecido en el presente Acuerdo será sancionado por el Pleno, conforme a lo dispuesto por la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de Los Servidores Públicos y por la Ley Orgánica del Tribunal.

TRANSITORIOS

Primero.- El presente Acuerdo entrará en vigor al día siguiente de su publicación en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, debiendo publicarse para su mayor difusión en el Boletín Judicial.

Segundo.- Se derogan las disposiciones administrativas que se opongan al presente Acuerdo.

Este proyecto fue elaborado, ya que como se ha expuesto anteriormente, a lo largo de varios años se han presentado múltiples irregularidades en cuanto a la formalización de los contratos de arrendamiento; tratando de solventar cada una de las deficiencias existentes, integrando disposiciones indispensables para ello.

Como se puede observar, en este proyecto de Acuerdo se tratan de plasmar cada uno de los pasos y posibles situaciones que puedan presentarse en la formalización de los contratos de arrendamiento de bienes inmuebles, así como reglamentar las disposiciones y bases de carácter general, normas, lineamientos y políticas, en el ejercicio de las atribuciones que conforme a las leyes competen al Tribunal y al Consejo; además de observar la estricta vigilancia sobre el cumplimiento de las obligaciones y el apego a la legalidad de los servidores públicos en el desempeño de sus funciones; dando solución a una serie de irregularidades por falta de un ordenamiento en esta materia.

De esta manera se pretende con la propuesta de Acuerdo antes expuesta, regular el procedimiento administrativo a que deberán sujetarse los servidores públicos que intervengan en la celebración de los contratos de arrendamiento de bienes inmuebles, así como cumplimentar las disposiciones legales, el manejo transparente de los recursos, la atención oportuna a la opinión y el fortalecimiento de manera conjunta de las áreas del Tribunal que intervienen en esta materia de arrendamiento inmobiliario, a fin de abatir prácticas irregulares de operación y actos de corrupción e impunidad, vigilando estrechamente el desempeño de la función pública; dando como resultado una absoluta transparencia en la gestión y desempeño de los órganos del Tribunal.

Es importante señalar que con la emisión de la propuesta de Acuerdo, desde nuestro punto de vista, se cumplimenta de manera eficaz y transparente, lo establecido por el artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

CONCLUSIONES

Primera.- A través de las etapas de nuestra historia como son: la época prehispánica, colonial e independiente, fue evolucionando el concepto de servidor público, dando diversas connotaciones a las personas que ejercían en ese tiempo la función pública, principalmente en áreas de orden gubernamental, militar y religioso.

Segunda.- En la época prehispánica los Aztecas, contaban con un sistema de responsabilidades de los funcionarios muy adelantado, para su tiempo, ya que contaban con sanciones bastantes drásticas que incluso podían llegar a la muerte del servidor público, cabe señalar que en aquel tiempo se contemplaba que las conductas ilícitas desplegadas por los funcionarios de acuerdo a su gravedad se podía imponer una simple amonestación, una destitución del cargo desempeñado, una inhabilitación para ocupar cargos públicos en el futuro, así como el derrumbamiento de su casa.

Tercera.- En la época colonial existieron leyes que regulaban la responsabilidad de los servidores públicos, una institución importante fue el juicio de residencia, cuyo objeto principal era averiguar la conducta de las autoridades para efectos de asegurar un recto cumplimiento de los deberes de los funcionarios.

Cuarta.- En la época independiente surge la Constitución de Apatzingan (1814), y se consagró la Responsabilidad de los Funcionarios Públicos y el Juicio de Residencia como medio para hacerla efectiva, posteriormente aparece la Constitución de 1824, en la que establece lo relativo a la Responsabilidad de los Servidores Públicos y el sistema adquirió características políticas; posteriormente fue creada la Constitución de 1857, en la que se otorga importancia la Juicio de Residencia, así como en la Constitución de 1917, posteriormente se crean una serie de Leyes relacionadas con la responsabilidad administrativa de los funcionarios, empleados, altos funcionarios, etc., y en el año de 1982 se propusieron reformas al Capítulo IV Constitucional, sobre responsabilidad de servidores públicos por lo que en ese mismo año fue publicada la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos que hasta la fecha regula la materia administrativa.

Quinta.- Es de observarse que la materia de responsabilidades administrativas fue contemplada desde tiempos prehispánicos, incluso podemos afirmar que fue bastante adelantado para sus tiempos, y del devenir de la historia podemos concluir que ésta materia tuvo diversos antecedentes, sin embargo, las primeras leyes creadas al respecto, fueron incongruentes con los problemas que enfrentaba el país en esos días, motivo por el cual no fueron trascendentales en la vida de nuestro país.

Sexta.- Por lo que respecta a la denominada función pública, ésta es el conjunto de derechos y obligaciones que pueden existir entre el Estado y los trabajadores adscritos al mismo.

Séptima.- La denominación de servidor público es utilizada a partir de las reformas al Título IV de la Constitución, así como de la promulgación de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos de 1982, ya que ese término encierra la idea de subordinación y obediencia además de ser más genérico y amplio; toda vez que los términos funcionario y empleado denotan una rango liberal y una categoría.

Octava.- En suma podemos advertir que el lazo laboral existente entre el Estado y el servidor público es trascendental, toda vez que el mismo repercute de manera importante en la vida del servidor público, ya que el incumplimiento a la normatividad aplicable, tiene como consecuencia diversos tipos de responsabilidad, aplicable al caso concreto

Novena.- Los servidores públicos en el desempeño de su función pública deben actuar con legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia, el incumplimiento a éstos principios trae como consecuencia la infracción al artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en alguna de sus XXIV fracciones por actos u omisiones cometidas por un servidor público en el desempeño de su empleo cargo o comisión; por lo que en virtud de lo anterior puede ser sujeto a la imposición de una sanción administrativa, contempladas en el artículo 53 de la citada ley, que pueden ser un apercibimiento privado o público, una amonestación pública o privada, la suspensión, destitución del cargo empleo o comisión, una sanción económica y la inhabilitación temporal.

Décima.- En este tenor tenemos que existen diferentes tipos de responsabilidad en que puede incurrir un servidor público, teniendo que dentro de su desempeño de su empleo, cargo o comisión puede incurrir en responsabilidad penal aplicándosele algunos delitos contemplados en el Código Penal para el Distrito Federal, los cuales se tipifican exclusivamente con su claridad de servidor público, así mismo puede incurrir en responsabilidad de tipo civil en cuanto al daño causado y la obligación de repararlos o indemnizarlos, aplicándose por tanto el Código Civil para el Distrito Federal, respecto a la responsabilidad de tipo administrativo se aplica la propia Ley Federal de Responsabilidades, la Ley Orgánica de la Administración Pública, Reglamento Interior de la Administración Pública de la entidad de que se trate. Respecto a la responsabilidad política es aquella en la que se incurre por actos u omisiones que redundan en perjuicio de los intereses públicos y del buen despacho, la figura de responsabilidades políticas tiene relación con el denominado Juicio Político, que tiene sus antecedentes en el Juicio de Residencia, el cual es aplicado solamente a los altos servidores.

Décima Primera.- No podemos dejar de mencionar que la evolución de la administración pública y la complejidad en la gestión administrativa se ha ampliado a tal grado que las instituciones tienen que crear constantemente lineamientos que regulen el manejo de las políticas, procedimientos etc., que deban ser observadas; lo cual se ha traducido en que estas instituciones se incorporen a las estructuras administrativas de los gobiernos modernos.

Décima Segunda.- En la actualidad, México vive en un marco de 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, así como la eficiencia de la prestación de servicios que proporciona al público.

Décimo Tercera.- En el caso del Tribunal Superior de Justicia, es evidente que ante circunstancias como la evolución de la Institución, los nuevos esquemas de organización, el volumen de los recursos presupuestales que se manejan, la cantidad

de trabajadores que integran la Institución, las dimensiones de la infraestructura que requiere para cumplir con su función de impartición de justicia, etc., hacen indispensable la actualización constante de lineamientos internos, llámense Acuerdos, Circulares, Reglamentos etc., que regulen los tramites que realiza el Tribunal en materia de arrendamiento y al mismo tiempo que los órganos encargados, verifiquen la adecuada operación de las diferentes áreas que integran el mismo

Décimo Cuarta.- Es necesario que el Consejo de la Judicatura del Distrito Federal realice en materia de arrendamiento de bienes inmuebles en relación con los particulares, un reforzamiento de la normatividad establecida para dicho procedimiento, de forma tal que se pueda cumplir de manera eficaz y transparente con las responsabilidades asignadas a la Institución.

Décimo Quinta.- Nuestra propuesta de solución a la problemática planteada como se expuso en el cuerpo de esta investigación, es para hacer eficiente, legal, honrado e imparcial el procedimiento administrativo para la formalización de los contratos de arrendamiento que celebra el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, para que exista lealtad y compromiso entre los servidores públicos encargados de llevar a cabo el procedimiento de formalización de dichos contratos y la Institución para la cual desempeña sus labores, lo cual reeditará en nuestra esfera jurídica como ciudadanos.

Décimo Sexta.- En cuanto a los fines, es importante destacar que la propuesta de Acuerdo persigue la eficiencia de la gestión administrativa, por ello, debe considerarse como un instrumento administrativo que coadyuva a la eficiencia de los procedimientos, planes, políticas, leyes y reglamentos; así como al cumplimiento de metas y objetivos institucionales.

Décimo Séptima.- Es necesario contar con mecanismos e instrumentos suficientes, en cantidad y calidad, que permitan prevenir y detectar los problemas a que se enfrentan los particulares en cuanto a la formalización de los Contratos de Arrendamiento de bienes inmuebles, así como 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.

Décimo Octava.- Las causas que propician que no se lleve a cabo adecuadamente la formalización de los contratos de arrendamiento de bienes inmuebles que celebra el Tribunal y que derivan en su situación actual, desde nuestro punto de vista son las siguientes:

- ❖ La Dirección de Mantenimiento y Servicios del Tribunal no es el área que deba elaborar y dar seguimiento al trámite de formalización de los contratos de arrendamiento, sin embargo por indiferencia de las autoridades superiores del Tribunal y por no contar con un manual de organización en el que se estipulen las actividades encomendadas a cada área, esta función es responsabilidad de la Dirección en comento.

- ❖ Los órganos administrativos que interviene en el proceso de formalización, no le dan la importancia debida al mismo, ya que al tratar de unificar criterios, hacen de este un trámite complejo que desfasa en gran medida los tiempos de formalización.

- ❖ Existe una inaplicación de la Ley Federal de Responsabilidades de los servidores Públicos en cuanto a lo establecido por el artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los servidores públicos, además de violar lo establecido en algunas de sus fracciones.

- ❖ El Acuerdo General 9-5/99, mediante el cual se fijan las bases para que las Adquisiciones, Arrendamientos, Prestación de Servicios y Obra Pública, del Tribunal Superior de Justicia, Órganos Judiciales y Administrativos del mismo, y del Consejo de la Judicatura, se ajusten a los criterios establecidos en el numeral 134 constitucional, es ineficaz en materia de arrendamiento inmobiliario.

- ❖ El Acuerdo General 57-50/2001, el cual fija las bases para que las contrataciones en materia de adquisiciones, arrendamientos de bienes muebles y

prestación de servicios de cualquier naturaleza, que realice el Consejo de la Judicatura y el Tribunal Superior de Justicia, del Distrito Federal, se ajusten a los criterios establecidos en el artículo 134 constitucional; fue en su momento aplicado incorrectamente como fundamento para la formalización de los contratos de arrendamiento de bienes inmuebles, ya que este es creado para la regulación de las contrataciones en materia de arrendamiento de bienes muebles.

- ❖ El Acuerdo General 30-28/2003, acuerdo que regula lo relacionado al procedimiento a que deberá sujetarse el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, para celebrar contratos de arrendamiento de bienes inmuebles, se crea fundamentalmente para la regularización de contratos que se encontraban pendientes de formalizar de años anteriores a la expedición de este ordenamiento, sin contener las disposiciones indispensables para establecer el procedimiento a seguir en la formalización de los contratos de arrendamiento inmobiliario.

- ❖ No existen lineamientos específicos de actuación que regulen los procesos; señalen directrices y políticas; sujetos y responsabilidades, así como criterios de actuación en materia de arrendamiento inmobiliario, por parte del Tribunal; y

- ❖ No se sanciona al personal que no cumple en tiempo y forma con sus obligaciones.

Décimo Novena.- La legislación que regula el funcionamiento del Consejo de la Judicatura del Distrito Federal, le otorga facultades de control, vigilancia y disciplina que son tareas propias de los órganos gubernamentales de control.

Vigésima.- 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 imprimiendo los cambios necesarios para la marcha adecuada de la Institución.

Vigésima Primera.- Considerando que la legislación le ha otorgado al Consejo las atribuciones suficientes para regular el funcionamiento del Tribunal crear órganos especializados, dotados de las facultades suficientes para que funcionen adecuadamente y obren en su nombre, en los que puede delegar dichas funciones; el Consejo no puede dejar a un lado lo relacionado a la materia de arrendamiento inmobiliario, toda vez que afecta la calidad y expeditéz de su gestión.

Vigésima Segunda.- La propuesta de Acuerdo planteada, articula los diferentes procesos que integran la formalización de los contratos de arrendamiento de bienes inmuebles que celebra el Tribunal, tratando de solventar la problemática detectada en un sistema integral, como sigue:

- ❖ El proceso a seguir en la selección de inmuebles, así como prevenir el presupuesto necesario para cubrir las erogaciones;
- ❖ El que la Dirección Jurídica sea la encargada de la elaboración y validación del contrato de arrendamiento, así como la encargada del trámite de solicitud de firma al arrendador y de la Oficialía Mayor u órgano de que interviene en representación del Tribunal;
- ❖ Establecer los requisitos indispensables que deberán contener los contratos de arrendamiento para su formalización;
- ❖ Para estipular el monto de renta a pagar, se tiene que llevar a cabo una justipreciación emitida por un órgano valuador autorizado para tal efecto, que determinará el monto máximo de renta a pagar por el inmueble que se tenga en arrendamiento así como establecer los parámetros a seguir para el pago de la misma con el fin de salvaguardar los intereses del Tribunal;
- ❖ Solicitar la documentación técnica y legal indispensable para cerciorarse que el inmueble cumpla con lo requerido por las normas establecidas;

- ❖ Establecer el tiempo máximo en que debe llevarse a cabo la formalización del contrato y al cual deberán sujetarse los servidores públicos encargados de la formalización de los instrumentos jurídicos;
- ❖ Establecer que autoridades son competentes para la suscripción de los mismos, entre otros.

Vigésimo Tercera.- Es necesario que el personal que designe el Consejo para formalizar los Contratos de arrendamiento de bienes inmuebles que celebra el Tribunal, cuente con la experiencia y especialización profesional en la materia, de acuerdo a su cargo, y con capacitación continua, que le permita realizar sus funciones de manera más eficiente.

Vigésimo Cuarta.- Es fundamental e indispensable que, para la formalización de los contratos de arrendamiento que celebre el Tribunal se lleve a cabo con imparcialidad, objetividad y transparencia, es menester que la Contraloría intervenga en los mismos con plena autonomía, lejos de la líneas y directrices superiores que llevan a favorecer o proteger a algunos servidores públicos, del servilismo político, del padrinazgo, la protección de intereses comunes y, por tanto, de la impunidad, de la que tanto se habla en el Poder Judicial.

Vigésimo Quinta.- Por lo tanto es posible afirmar que los Acuerdos hasta ahora emitidos por el Consejo de la Judicatura del Distrito Federal no pueden ser considerados como los más óptimos. Por lo que es necesaria la emisión de un acuerdo que regule todos y cada uno de los pasos necesarios para la formalización de los contratos de arrendamiento de bienes inmuebles que celebra el Tribunal con los particulares.

BIBLIOGRAFIA

- ❑ ACOSTA ROMERO, Miguel, Compendio de Derecho Administrativo, 3ª edición, Editorial Porrúa, México 2001, pp. 618.
- ❑ ACOSTA ROMERO, Miguel, Derecho Burocrático Mexicano 2ª Edición, Ed. Porrúa, México 1999, pp. 859.
- ❑ ACOSTA ROMERO, Miguel, Teoría General del Derecho Administrativo, Primer Curso, 14ª Edición, Ed. Porrúa, México 1999, pp. 1134.
- ❑ AGÜERO AGUIERRE, Saturnino, Comentarios Históricos sobre el Sistema Judicial Mexicano, Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, México, 1990. pp. 130.
- ❑ ÁLVAREZ CÁRDENAS, Alejandro, El Procedimiento Disciplinario del Consejo de la Judicatura Federal, Ed Porrúa, México 2001, pp. 152.
- ❑ ALVEAR ACEVEDO, Carlos, Historia de México, 56ª Edición, Ed. Ius, México 1996, pp. 420.
- ❑ ARROYO HERRERA, Juan Francisco, Régimen Jurídico del Servidor Público, 3ª edición, Ed. Porrúa, México 2000, pp. 324.
- ❑ BARROY SÁNCHEZ, Héctor C, Historia de México, 2ª Edición, Ed. Mcgraw-Hill, México 2001, pp. 391.
- ❑ CARDENAS Raúl F., Responsabilidades de los Funcionarios Públicos, Ed. Porrúa, México 1982, pp. 567.
- ❑ CARRANCO ZÚÑIGA, Joel, Poder Judicial, Ed. Porrúa, México 2000, pp. 857.
- ❑ CONSEJO DE LA JUDICATURA FEDERAL, Normas Fundamentales/ Poder Judicial de la Federación, 2ª edición, Editorial Consejo de la Judicatura Federal, México 1996, pp. 317
- ❑ COSSÍO DÍAZ, José Ramón, Las atribuciones no jurisdiccionales de la Suprema Corte de Justicia, Ed. Porrúa, México 1992, p. p. 173.
- ❑ DE SAHAGÚN, Fray Bernardino, Historia General de las Cosas de la Nueva España, Libro Octavo, Capítulo XVII, 6ª Edición, Ed. Porrúa, México 1985, pp. 1093.
- ❑ DELGADILLO GUTIERREZ, Luís Humberto, Compendio de Derecho Administrativo, Primer Curso, 5ª Edición, Ed. Porrúa, México 2002, pp. 205.
- ❑ DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luís Humberto, El Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos, 4ª Edición., Ed. Porrúa, México 2001, pp 221.
- ❑ FERNÁNDEZ DELGADO, Miguel Ángel, Código Ético de Conducta de los Servidores Públicos, Editorial UNAM, México 1994, pp. 298.
- ❑ FIX-ZAMUDIO, Hector, Cuadernos para la reforma de justicia 3, Ed. U N A M, México 1996. pp. 61.
- ❑ FLORIS MARGADANT, Guillermo, Introducción a la Historia del Derecho Mexicano, 18ª Edición, Ed. Esfinge, Naucalpan Estado de México 2001. pp. 296

- ❑ FRAGA, Gabino, Derecho Administrativo, 40ª Edición, Ed. Porrúa, México 2000, pp. 506.
- ❑ GARCÍA MAYNEZ, Eduardo, Introducción al Estudio del Derecho, México 2002, 54ª Edición, Ed. Porrúa, pp. 444.
- ❑ GONZÁLEZ, María del Refugio, Panorama del Derecho Mexicano, Ed. Mc Graw Hill, México 1998, pp. 130.
- ❑ Guerrero, Orozco, Omar, La Secretaría de Justicia y el Estado de Derecho en México, México 1996, Ed. UNAM, pp. 322.
- ❑ HERRERA PÉREZ, Agustín, Las Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, Ed. Carsa, México 1991, pp. 218.
- ❑ JUÁREZ MEJIA, Godolfino Humberto, La Constitucionalidad del Sistema de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos Federales, Ed. Porrúa, México 2002, pp. 197.
- ❑ LANZ CÁRDENAS, José Trinidad, La Contraloría y el Control Interno en México, 2ª Edición, Ed. Fondo de Cultura Económica, México 1993, pp. 674.
- ❑ MARTÍNEZ MORALES, Rafael, Derecho Administrativo, 1er. Y 2º. Curso, 4ª. Edición, Ed. Oxford, México 2001, pp. 339.
- ❑ MELGAR ADALID, Mario, El Consejo de la Judicatura Federal, 3ª edición, Editorial Porrúa, México 1998, pp. 261.
- ❑ MENDIETA NUÑEZ, Lucio, El Derecho Precolonial, 6ª Edición, Ed. Porrúa, México 1992, pp. 162.
- ❑ MORALES PAULÍN, Carlos A., Derecho Burocrático, Ed. Porrúa, México 1995, pp. 547.
- ❑ OLIVERA TORO, Jorge, Manual de Derecho Administrativo, 7ª Edición, Ed. Porrúa, México 1997, pp. 368.
- ❑ ORTIZ SOLTERO, Sergio Monserrit, Responsabilidades Legales de los Servidores Públicos, 2ª Edición Ed. Porrúa, México 2001, pp. 292.
- ❑ SÁNCHEZ BELLA Ismael, La Organización Financiera de las Indias, Ed. Porrúa, México 1990, pp. 364.
- ❑ SÁNCHEZ GÓMEZ, Narciso, Primer Curso de Derecho Administrativo, 2ª Edición, Ed. Porrúa, México 2000, pp. 506.
- ❑ SAYEG HELÚ, Jorge. Las Reformas y Adiciones Constitucionales durante la Gestión Presidencial de Miguel de la Madrid Hurtado (1982-1988), México 1988, Ed. Porrúa, pp. 167.
- ❑ SERRA ROJAS, Andrés, Derecho Administrativo, 19ª Edición, Ed. Porrúa, México 1998, pp. 905.
- ❑ Suprema Corte de Justicia de la Nación, Manual del Justiciable en materia Administrativa, México 2003, pp. 86.
- ❑ Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, EL Largo Camino de la Justicia, Textos Profesionales, México 2003, pp. 110.
- ❑ Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, Memoria de Labores 1983-1988, México 1989, pp.150.

LEGISLACIÓN

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.
- Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación;
- Ley Orgánica del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal.
- Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.
- Reglamento Interior del Consejo de la Judicatura del Distrito Federal.

ACUERDOS

- Acuerdo General 9-5/99 de fecha 14 de enero de 1999, emitido por el Pleno del Consejo de la Judicatura del Distrito Federal, mediante el cual fija las bases para que las Adquisiciones, Arrendamientos, Prestación de Servicios y Obra Pública, del Tribunal Superior de Justicia, Órganos Judiciales y Administrativos del mismo, y del Consejo de la Judicatura, se ajusten a los criterios establecidos en el numeral 134 constitucional.
- Acuerdo General 57-50/2001 de fecha 17 y 18 de octubre de 2001, emitido por el Pleno del Consejo de la Judicatura del Distrito Federal, mediante el cual se fijan las bases para que las contrataciones en materia de adquisiciones, arrendamientos de bienes muebles y prestación de servicios de cualquier naturaleza, que realice el Consejo de la Judicatura y el Tribunal Superior de Justicia, del Distrito Federal, se ajusten a los criterios establecidos en el artículo 134 constitucional.
- Acuerdo General 30-28/2003 de fecha 15 de mayo de 2003, que regula lo relacionado al procedimiento administrativo a que deberá sujetarse el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, para celebrar contratos de arrendamiento de bienes inmuebles.