



INSTITUTO  
NACIONAL DE  
ADMINISTRACIÓN  
PÚBLICA, A.C.

**INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

**MAESTRÍA EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

**RVOE: 871360**

**EL CONSEJO DE LA JUDICATURA DE LA CIUDAD DE MÉXICO EN EL  
MARCO DE SU INCORPORACIÓN AL SISTEMA NACIONAL  
ANTICORRUPCIÓN: EL RÉGIMEN DE RESPONSABILIDADES  
COMO EJE DEL FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL**

**TESINA**

**QUE PARA OBTENER EL GRADO DE:**

**MAESTRA EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

**PRESENTA:**

**LIC. JULIA IVETTE VEGA GONZÁLEZ**

**DIRECTORA DE TESINA:**

**DRA. GLORIA LUZ ALEJANDRE RAMÍREZ**

**CIUDAD DE MÉXICO**

**MARZO DE 2018**

## AGRADECIMIENTOS

*Tengo fe en mí; la adversidad podría,  
quitarme el triunfo, pero no la gloria...*

**Poema "A Gloria" de Salvador Díaz Mirón**

La realización del presente trabajo, fue fruto de un cúmulo de inspiraciones, retos, paciencia, desvelos, anhelos, comprensión y apoyos que hoy se ven reflejados en unas líneas, y que no hubieran sido posibles sin todos Ustedes.

Agradezco en primer lugar, sin duda alguna, a Diosito, por todo lo que me ha dado, sobre todo a mí familia; a mi madre y padre, quienes han creído siempre en mí, que con su amor y esfuerzo me acompañan y me acompañarán en todo momento, y a quienes jamás podré explicar con palabras la admiración, agradecimiento e inspiración que sembraron en mi persona, para tratar de ser la mejor versión de mi...

A mi familia, cuya peculiar grandeza sabe siempre estar presente, no solo por el número de sus integrantes, sino por la huella que dejan. A todos ellos, hermanos, cuñados, sobrinos, gracias...

A mi flaquito, mi niño INAP, quien me acompañó nueve meses a cumplir esta meta en mi vida y que de la misma manera que mi gordito, han esperado con paciencia este momento, a esos dos pequeños que se convirtieron en el motor de mi vida y en mi fuerza en los momentos más difíciles.

A mis amigos, amiga, compañeras, compañeros y todas esas personas que me acompañaron durante esta etapa de mi vida.

Al Poder Judicial de la Ciudad de México, la Institución que no sólo ha alimentado mi vocación de servicio y la oportunidad de conocer a las grandes mujeres que me han inspirado en esta bella profesión, sino que me ha enseñado la importancia y trascendencia que tiene para la ciudadanía, el fortalecimiento de sus instituciones. Gracias Casa de Justicia.

Al Instituto Nacional de Administración Pública, y todos los excelentes docentes que compartieron valiosos momentos y conocimientos con nosotros.

Y a ti, mi compañero de vida, que puedo decir que no te haya dicho ya, eres la cúspide del momento más pleno de mi vida y nada de esto sería posible sin ti.

A todos y todas, gracias por ser parte de lo que soy...

## ÍNDICE

<b>INTRODUCCIÓN</b>	<b>5</b>
<b>CAPÍTULO I. EL FEDERALISMO EN MÉXICO Y LA DIVISIÓN DE PODERES</b>	<b>8</b>
1.1 Estado, gobierno y administración	8
1.2 El Federalismo en México	12
1.3 División de Poderes	16
1.3.1 El Poder Ejecutivo	19
1.3.2 El Poder Legislativo	22
1.3.3 El Poder Judicial	26
1.3.4 La División de Poderes en la Ciudad de México	27
1.3.4.1 Integración y funcionamiento del Poder Judicial de la Ciudad de México	30
1.3.4.2 Función judicial e impartición de Justicia	32
<b>CAPÍTULO II. LA NUEVA GESTIÓN PÚBLICA, EN EL RÉGIMEN DE RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA EN EL PODER JUDICIAL</b>	<b>34</b>
2.1 La Administración Pública en la sociedad contemporánea; el surgimiento de la Nueva Gestión Pública	34
2.2 La Rendición de Cuentas	41
2.3 El servicio público	45
2.4 Concepto de Responsabilidad Administrativa	52
2.5 Sujetos de Responsabilidad Administrativa	57
2.6 Procedimiento de imposición de sanciones a servidores públicos	58
2.7 Sanciones administrativas	62
2.8 Ética Pública en el Poder Judicial de la Ciudad de México	67
<b>CAPÍTULO III. EL CONSEJO DE LA JUDICATURA DE LA CIUDAD DE MÉXICO</b>	<b>72</b>
3.1 Antecedentes y Evolución	73

3.2 Consejos de la Judicatura en el Mundo	77
3.3 Integración actual y la nueva integración señalada en la Constitución Política de la Ciudad de México	79
3.4 Facultades del Consejo de la Judicatura de la Ciudad de México	81
3.5 Autonomía del Consejo de la Judicatura de la Ciudad de México	90
3.5.1 La Autonomía Administrativa del Consejo	93
3.5.2 Autonomía de Gestión y Presupuestal	94
3.5.3 La relación entre el Consejo de la Judicatura y el Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de México	95
<b>CAPÍTULO IV. CONSOLIDACIÓN ORGANIZATIVA DEL CONSEJO DE LA JUDICATURA DE LA CIUDAD DE MÉXICO EN EL MARCO DEL SISTEMA NACIONAL ANTICORRUPCIÓN</b>	<b>96</b>
4.1 La Corrupción en México y su impacto en el Poder Judicial	96
4.2 Marco Jurídico aplicable al Régimen de Responsabilidades Administrativas en el Poder Judicial de la Ciudad de México y la facultad reglamentaria del Consejo de la Judicatura de la Ciudad de México	104
4.3 Funcionamiento del Consejo de la Judicatura de la Ciudad de México	107
4.4 Comisión de Disciplina Judicial	108
4.5 Órganos Auxiliares	111
4.5.1 Visitaduría General	111
4.5.2 Contraloría del Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de México	113
4.6 Consolidación del Régimen de Responsabilidad Administrativa en el Consejo de la Judicatura de la Ciudad de México	117
<b>CONCLUSIONES</b>	<b>124</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA</b>	<b>127</b>
<b>ANEXOS</b>	<b>131</b>

## INTRODUCCIÓN

La Ciudad de México y el conjunto de sus Instituciones actualmente atraviesan un momento histórico crucial de conformación y transición entre dejar de ser la sede de los Poderes de la Unión y convertirse en un verdadero Estado soberano que busca su independencia, mientras defiende su facultad de organizarse internamente.

En este sentido, para la realización del presente trabajo se tomaron en consideración 3 reformas normativas, que si bien a primera vista parecieran ser reformas administrativas, podrías ser consideradas reformas de Estado, pues su cambio es tan trascendente que *estructura nuevos perfiles para las sociedades y sus ciudadanos*<sup>1</sup>.

La primera de las 3 reformas citadas, refiere a la reforma política de la Ciudad de México, a través de la cual se pretender dar a la Ciudad la calidad de Estado, dotado de soberanía y constituida por sus tres poderes, que anteriormente se consideraban solo “autoridades”, en el entendido que por primera vez en la historia de ésta, se expidió la Constitución Política de la Ciudad de México, cuya entrada en vigor si bien está prevista para el siguiente año, deben resolverse previamente algunas controversias constitucionales que existen, para asegurar su defensa y legitimidad.

La segunda reforma, refiere al reto que actualmente atraviesa el Poder Judicial local, al trasladar el tradicional sistema de justicia a un nuevo sistema de oralidad, que coadyuve a combatir el rezago que existe, a través de la generación de procesos ágiles que brinden celeridad y seguridad jurídica a los justiciables, así como el cumplimiento de los principios de expeditez, imparcialidad, legalidad, honradez, independencia, eficiencia y eficacia, que rigen la función judicial.

---

<sup>1</sup> Ojeda Paullada, Pedro, “La Reforma del Estado”, en *Revista de Administración Pública. Antología conmemorativa 1955-2005*, núm. 111, tomo II, México, INAP, 2006, pág. 874

Y por último, pero no menos importante, la entrada en vigor del Sistema Nacional Anticorrupción, y por ende, el Sistema local Anticorrupción, que se convierte en la instancia de coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos, dentro de las cuales se encuentra el Consejo de la Judicatura de la Ciudad de México.

En razón de lo anterior, las Instituciones y ciudadanos de la Ciudad de México se encuentran frente a un enorme reto, pero sin duda también una gran oportunidad, específicamente respecto al Poder Judicial de la Ciudad de México, es la oportunidad de reorganizar su estructura, definir sus competencias, profesionalizar a sus servidores públicos y consolidar el régimen organizativo y de responsabilidad de la máxima casa de justicia. Lo anterior, fortaleciendo la autonomía e independencia de esta Institución y administrando los recursos existentes.

Dicha circunstancia conlleva a trastocar un sin número de aspectos no sólo políticos, sino también económicos, sociales, culturales e inclusive históricos, que deben conjugarse para obtener la llamada reforma política que tantos años buscó el Distrito Federal.

Para poder abordar estos temas, el presente trabajo se presenta en 4 capítulos con un objetivo específico cada uno; en el primero de ellos denominado “El Federalismo en México y la División de Poderes”, se pretende abordar la forma de organización de nuestro país y particularmente de la Ciudad de México, ya que si bien el federalismo tiene características mínimas a considerar, la historia, cultura, economía y el desarrollo de cada país determina su conformación y el rumbo de las reformas administrativas y de Estado. Asimismo, en este mismo contexto se analiza la distinción de los órganos del Estado en tres Poderes

independientes pero colaborativos que conforman Supremo Poder de la Federación.

El segundo capítulo “La Nueva Gestión Pública, en el Régimen de Responsabilidad Administrativa en el Poder Judicial”, se analizan conceptos relacionados con la Administración Pública y con los elementos de la transformación del Estado y las Instituciones administrativas, dentro de los cuales la redefinición del servicio público y las personas que lo representan, constituyen la piedra angular del cambio, destacando la calidad, la rendición de cuentas y la responsabilidad de sus miembros.

A partir de definir estos elementos, se concatenan con conceptos y procedimientos propios de la responsabilidad de los servidores públicos, la ética pública y los procedimientos de imposición de sanciones, así como las sanciones administrativas.

En el capítulo tercero “El Consejo de la Judicatura de la Ciudad de México”, se estudia dicho órgano colegiado, desde sus antecedentes y en comparación con otros países, como el órgano del Tribunal Superior de Justicia local encargado de la administración, vigilancia y disciplina del Poder Judicial de la Ciudad de México, resaltando el tema de sus distintos tipos de autonomía y su relación con el propio Tribunal.

Por último, el apartado relativo a la consolidación organizativa del Consejo de la Judicatura de la Ciudad de México en el Marco del Sistema Nacional Anticorrupción, constituyen elementos a considerar en la actual conformación, funcionamiento y, en su caso, el fortalecimiento del mencionado órgano ante uno de los mayores males que padece nuestro país, la corrupción.

# CAPÍTULO 1. EL FEDERALISMO EN MÉXICO Y LA DIVISIÓN DE PODERES

## 1.1 Estado, gobierno y administración.

Muchas son las disciplinas que se ocupan de la concepción del Estado al constituir éste la mínima expresión de la organización de la sociedad. Algunas lo consideran una comunidad política desarrollada, consecuencia natural de la evolución humana; otras como la estructura del poder político de una comunidad; también se distingue como el poder geográfico donde se escenifican las aspiraciones nacionales. Asimismo, le identifican además con la sociedad, como la totalidad del fenómeno social y algunas más se les contraponen a sociedad o se le equipara con nación; otras con el poder.

Para Efraín Moto Salazar, *“cuando la Nación nace a la vida política; es decir, cuando entre los individuos del grupo social que la forman se establece una diferenciación, convirtiéndose unos en gobernantes y quedando el resto como gobernados, se dice que la Nación se ha convertido en Estado”*.<sup>2</sup>

La doctrina suele afirmar que el Estado es una unidad política autónoma, que posee una característica específica sin la cual es privada de su carácter de Estado: la soberanía. De esta manera, se puede observar que esta autonomía tiene naturaleza normativa y puede ser descrita de la manera siguiente: una comunidad política independiente si la instancia creadora del derecho es habitualmente obedecida por el grueso de la población, y no se encuentra en hábito de obediencia a ninguna instancia superior.

En este sentido, el Estado es generalmente conocido como una relación en la que uno manda y los otros obedecen; sin embargo, el concepto de dominio, de poder, presupone fundamentalmente aspectos normativos.

---

<sup>2</sup> Moto Salazar, Efraín, *Elementos de Derecho*, México, Editorial Porrúa, 1966, pág. 60

El Estado constituye un conjunto de funciones jurídicas cuya comprensión es necesaria para entender el comportamiento de la comunidad política. El Estado crea derecho, es titular de derechos y obligaciones. Las teorías que ven en él sólo los aspectos naturales, no pueden explicar la unidad, la jurisdicción, la personalidad ni la representación del mismo.

Dentro de la teoría del derecho y en la jurisprudencia dogmática, básicamente se concibe al Estado como una persona jurídica. Esta corporación es una corporación territorial, esto es, actúa y se manifiesta en un espacio, una determinada circunscripción territorial. Otra de las características del Estado, igualmente esencial, es que actúa, se conduce, de forma autónoma e independiente. Este último dato se describe como poder originario, autoridad soberana o, simplemente, como la soberanía. De ahí la noción del Estado como “corporación territorial dotada de un poder de mando originario”.

Bajo esta tesitura, cabe destacar a Gabino Fraga quien en su obra “Derecho Administrativo”, concibe al Estado como esa organización de individuos, asentados en un territorio y gobernados por órganos facultados. Dicha definición permite identificar claramente la distinción que existe entre el concepto de Estado y de gobierno, ya que de forma indebida es comúnmente utilizado como sinónimos en atención a su amplia relación.<sup>3</sup>

En otro orden de ideas, fue mérito de los romanos concebir al Estado como un conjunto de competencias y facultades, cuya noción política no implica a todos los sectores de la población, sino únicamente a un grupo pequeño y elitista de la misma que conforma sus decisiones y atribuciones; lo que deja de lado esta acepción de un Estado, que generaliza la población como un elemento que incluye en él a la llamada sociedad civil.

---

<sup>3</sup> Fraga Gabino, *Derecho Administrativo*, 4ª ed., México, Editorial Porrúa, 2009, págs. 13-25.

En efecto, el gobierno como elemento del Estado es o son todas las instituciones u organismos administrativos y políticos que ejercen las funciones y atribuciones propias del Estado en que se desarrolla el poder público. En este sentido, en términos de Omar Guerrero “...*El gobierno... es el ejercicio del poder del Estado en la sociedad y, por tanto, es una relación que vincula a las dos. El gobierno es una fórmula que compensa el divorcio entre la sociedad y el Estado, una forma de relacionar dos entes divididos*”.<sup>4</sup>

Así, el gobierno se encuentra representado por ese grupo de personas que de manera provisional son designadas para ejercer el poder a que hacía referencia Omar Guerrero y tomar decisiones que afectan a la comunidad o sociedad civil, facilitando la convivencia social a través de la aplicación de la normatividad.

Derivado de lo anterior y a efecto de concluir con claridad la distinción entre Estado y gobierno, como lo establece José Antonio Crespo, basta con señalar que una sociedad puede cambiar en cualquier momento de regímenes de gobierno, de mandatarios y de autoridades, pero tal circunstancia no implica que el Estado se convierta en un Estado Anarquista y mucho menos que el Estado se pierda.<sup>5</sup>

Ahora bien, en esta visión del Estado gobernante, no debe pasar desapercibido destacar la visión weberiana que introduce la multiconocida expresión “El Estado como monopolio de la violencia legítima” al establecer lo siguiente:

*El Estado moderno posee un orden legal y administrativo sujeto a cambiar por medios legislativos, al que las actividades organizadas del staff administrativo, también regulado, están orientadas. El sistema de órdenes proclama autoridad obligatoria, no sólo sobre los miembros del Estado,*

---

<sup>4</sup> Guerrero Orozco, Omar. *La administración pública del Estado capitalista*. México, Fontamara. 1986. pág. 73.

<sup>5</sup> Crespo, José Antonio. *Para entender el Estado*. México, Nostra ediciones, pág. 37.

*ciudadanos que han obtenido casi todos la membrecía por nacimiento, sino también por sobre una gran extensión de acciones tomadas en el área de su jurisdicción. Es una organización obligatoria basada en un territorio. Más aún, hoy en día, el uso de la fuerza es legítimo solamente si es permitido o ejercido por el Estado [...] El derecho del Estado moderno de monopolizar el uso de la fuerza es tan esencial como su naturaleza de jurisdicción obligatoria y de operación continua.*<sup>6</sup>

Una vez que ha quedado definido el binomio Estado-gobierno, así como la distinción entre uno y otro, es momento de citar a la administración, que precisamente surge como ejecutora de las acciones de gobierno, esto es así ya que al ser el Estado una construcción política conformada por un sector de la población, son los seres humanos que lo integran quienes tienen la obligación de promover los intereses colectivos sobre los propios, ejecutando la función administrativa realizada por el Estado.

No obstante lo anterior, si bien de igual manera es común confundir estos tres conceptos, en virtud que los mismos se encuentran íntimamente relacionados entre sí, cada uno posee elementos fundamentales que los hace distintos. En este tenor, una vez definido lo que es el gobierno y Estado, debemos decir que el término de administración proviene del latín *ad-ministrare* “servir” o *ad manus trahere* “manejar” o “gestionar”.

La función administrativa se manifiesta en el cumplimiento del mandato legal, con el objetivo de que el Estado realice sus fines, ya sea en materia de policía, fomento o servicio, lo cual produce situaciones jurídicas individuales. Esta idea de administrar, en lo que se traduce la función administrativa, puede definirse como el manejo de elementos en la ejecución de propósitos determinados, utilizados para la consecución de fines.

---

<sup>6</sup> Weber, Max, *Economía y sociedad*, citado por Vivaldi Posadas Velázquez Ruslan, en LEÓN RAMÍREZ, Juan Carlos y otros, *Viejos y Nuevos Referentes de la Administración Pública y la Ciencia Política, aproximaciones a un debate*, México, UNAM, 2010, pág. 26

Gabino Fraga en su obra Derecho Administrativo menciona que Hariou define la función administrativa diciendo que:

*...tiene por objeto manejar los asuntos corrientes del público, en lo que atañe a la ejecución de las leyes de derecho público y a la satisfacción de los intereses generales, haciendo todo esto por medios de policía y por la organización de servicios públicos en los límites de los fines del poder político que ha asumido la empresa de la gestión administrativa<sup>7</sup>.*

Así, Fraga considera la definición de Hariou como insuficiente y emite su propio concepto de la función administrativa desde la óptica de su naturaleza intrínseca, diciendo que *"es la que el Estado realiza bajo un orden jurídico, y que consiste en la ejecución de actos materiales o de actos que determinan situaciones jurídicas para casos individuales"*<sup>8</sup>.

## **1.2 El Federalismo en México**

El federalismo es una manera de distribuir y organizar el poder, y su trascendencia radica en cómo se plantean precisamente esas relaciones de poder, a partir de la aceptación de un pacto realizado entre las entidades federativas, que culmina en una organización política legalmente establecida.

La adopción del Sistema Federal en México surge en la Constitución de 1824, y desde entonces se ha mantenido como postulado indiscutible del Constitucionalismo mexicano<sup>9</sup>. Al respecto, el Estado Federal Mexicano encuentra su origen positivista en el artículo 40 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que a la letra establece:

---

<sup>7</sup> Citado por FRAGA, Gabino. Derecho Administrativo. Editorial Porrúa. México: 1999. pág. 56.

<sup>8</sup> *Ibidem* pág. 63.

<sup>9</sup> Carbonell, Miguel, El Estado federal en la constitución mexicana: introducción a su problemática", *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, no. 91, México, enero-abril de 1998, pp. 81-106.

**Artículo 40.** *Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, laica y **federal**, compuesta por Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, y por la Ciudad de México, unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental.*<sup>10</sup>

Ahora bien, previo a definir lo que se entiende por Federalismo, es importante precisar aspectos básicos relacionados con su surgimiento en el sistema mexicano. Al respecto, existen diversas teorías respecto a esta adopción del Federalismo por México, algunos autores, como Carpizo Jorge Mc. Gregor o Lanz Cárdenas, sostienen que el régimen federalista resulta una copia servil e inadaptable del sistema norteamericano; por su parte, otros constitucionalistas tales como Antonio Martínez Baez o el propio Ignacio Burgoa, sostienen la postura de que el sistema federal mexicano deviene de diversos sucesos históricos locales o inclusive corriente Europeas.

Lo cierto es que al final, comulgo con la postura de Tena Ramírez, quien ofrece una visión intermedia cuando establece que la conveniencia y eficacia del sistema de cada país no se miden conforme a las necesidades de Norteamérica, sino de acuerdo con las del país que lo hace suyo.<sup>11</sup>

Una vez señalado lo anterior, se puede decir que el Federalismo es un modo de organizar y ejercer el poder en el Estado, respetando la autonomía y la capacidad de gestión de los gobiernos constituidos. En palabras del Doctor Ricardo Uvalle, el Federalismo como forma de gobierno, es *“una suma de poderes*

---

<sup>10</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de febrero de 1917, vigente al mes de diciembre de 2017.

<sup>11</sup> Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la Republica, *El Federalismo Mexicano*, editado por la LVI Legislatura del Senado de la Republica Mexicana, México, 1998, pp. 36-37.

*concurrentes que tienen como denominador común, la voluntad de cooperar tomando en cuenta diversos contextos de gobierno y por tanto, de decisión”.*<sup>12</sup>

La acepción *federal*, implica una distribución territorial del poder; es decir, las colectividades con autonomía que lo integran (estados), delegan de manera voluntaria en un poder central, ciertas atribuciones que benefician al Estado-Nación, reservándose para sí, todo aquello que no se encuentre expresamente cedido a la Federación.

En esta visión, existen dos puntos clave; en un primer término, la autonomía que conservan cada uno de los miembros que forman parte de la Federación, pues de no ser así, estaríamos bajo los supuestos de una Confederación, que implica una soberanía exterior de los Estados que la componen, así como un régimen especial de los poderes federales frente a los locales.

En ese sentido, el Federalismo es una forma de Estado en un territorio determinado, a través del cual existe una unión de entidades autónomas, que se encuentran sujetas a un poder central sin perder su propia soberanía, y que a su vez, reconocen la existencia de una descentralización política que establece la distribución de facultades entre el gobierno federal y las entidades, con el objeto de conservar de una voluntad única federal.

Ahora bien, en este punto es menester señalar la diferencia que existe entre la descentralización administrativa y la descentralización política, mismas que se distinguen ya que mientras la primera se realiza exclusivamente en el ámbito del Poder Ejecutivo, la segunda implica una independencia de los poderes estatales frente a los poderes federales.

---

<sup>12</sup> Uvalle Berrones, Ricardo, *Descentralización Política y Federalismo: consideraciones sobre el caso de México, Gestión y Estrategia Departamento de Administración*, en *Revista "La Nueva Administración Pública y Aspectos Problemáticos de la Microgestión"* UAM.

Además, en tanto la descentralización administrativa es creada por el poder central, en la descentralización política los estados miembros son los que crean al Estado federal, participan en la formación de la voluntad de éste y su competencia no es derivada, como es la de los órganos administrativos descentralizados, sino que, por el contrario es originaria en el sentido que las facultades son atribuidas expresamente al Estado federal, se entienden reservadas a los Estados miembros.

La descentralización en el derecho administrativo es una forma jurídica en que se organiza la Administración Pública, mediante la creación de entes públicos por el legislador, dotados de personalidad jurídica y patrimonio propio, y responsables de una actividad específica de interés público. A través de esta forma de organización y acción administrativas, que es la descentralización administrativa, se atienden fundamentalmente servicios públicos específicos.

Por su parte, Andrés Serra Rojas explica que descentralizar no es independizar, sino solamente dejar o atenuar la jerarquía administrativa, conservando el poder central limitadas facultades de vigilancia y control. En este orden ideas, cabe destacar que entre Federación y entidades federativas, aún con la búsqueda de la denominada voluntad única federal, no debe considerarse que exista una relación de supra-subordinación sino más bien de coordinación o de coextensión.

De esta manera, el artículo 41 de la Constitución Política establece que es el pueblo quien ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados y la Ciudad de México, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la Constitución Federal y las particulares de cada Estado y de la

Ciudad de México, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.<sup>13</sup>

En esta tesitura, el artículo 49 completa la teoría sobre la organización del gobierno al establecer que el Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, y que éstos no pueden reunirse en una sola persona o corporación.

De tal lectura se recoge lo hasta aquí expuesto y se da paso, al siguiente tema relacionado precisamente a la División de Poderes.

### **1.3 División de Poderes**

Previo al análisis de la doctrina de la división de poderes, es importante señalar lo que significa el poder, precisando que para algunos autores tal es el caso de Gilberto Giménez<sup>14</sup>, este concepto no ha logrado tener una definición satisfactoria e integral; sin embargo, de manera enunciativa, existen algunos conceptos de poder con diversas acepciones.

Etimológicamente, en latín *posse*, significa la capacidad de realizar algo, tener la fuerza para hacerlo, en el *Leviathan* (Leviatán), Hobbes considera el poder que alguien tiene como sus medios presentes para obtener algún futuro y aparente bien. Por otro lado, Weber define el poder como “la probabilidad de imponer la propia voluntad, dentro de una relación social, aún contra toda resistencia y cualquiera que sea el fundamento de esa probabilidad”<sup>15</sup>.

---

<sup>13</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de febrero de 1917, vigente al mes de diciembre de 2017.

<sup>14</sup> Giménez, Gilberto, *Poder, estado, discurso*, 3ª ed., México, UNAM, 1989. pág.11

<sup>15</sup> Weber, Max. *Economía y Sociedad*, V. 1, México, Fondo de Cultura Económica, 1977.

De esta manera, para Georges Burdeau el poder es una fuerza al servicio de una idea. Es una fuerza nacida de la conciencia social, destinada a conducir al grupo en la búsqueda del bien común, fuerza capaz -dado el caso, de imponerles a los miembros del grupo la actividad que ella manda<sup>16</sup>.

Finalmente, Michel Foucault señalaba que: “el poder no es una institución, no es una estructura ni una fuerza de la que dispondrían algunos: es el nombre que se le da a una situación estratégica compleja en una sociedad dada”<sup>17</sup>. Este autor sostiene que no es posible estar fuera de ese espacio estratégico del poder, sin resistencia.

Ahora bien, el primer teórico liberal que realiza una aportación relevante al estudio de la división de poderes, contrario a lo que se cree, no fue el Barón de Montesquieu, sino que existen varios doctrinarios tales como Platón, Aristóteles, Maquiavelo, entre los más destacados; sin embargo las aportaciones de John Locke, influyen directamente en el dogma adoptado por Montesquieu, quien al pronunciarse sobre la organización del Estado Liberal, señaló la importancia de establecer un sistema de organizaciones institucionales que impidieran posibles excesos en el ejercicio de las funciones propias del Estado, y es ahí donde sostiene la necesidad de la existencia de una efectiva división de poderes; es decir, que los distintos poderes estén en manos diferentes.

En su tratado político denominado *Sobre el gobierno Civil*, Locke separa los poderes por su distinta racionalidad. Es decir, distingue entre el poder legislativo que en su momento correspondió al Parlamento y el poder ejecutivo en manos de la Corona y su gobierno, así como un poder federativo que realiza relaciones exteriores .

---

<sup>16</sup> Burdeau, Georges, *Traité de Science Politique*, Paris, Pichon-Durand, 1966.

<sup>17</sup> Foucault, Michel, “*El sujeto y el poder*”, en *Revista Mexicana de Sociología*, No. 3, México 1988.

No obstante lo anterior, como se puede observar, Locke no distingue propiamente la existencia de un poder judicial, lo que responde a una situación histórica consistente en que en el tiempo de éste liberal, la Cámara de los Lores operaba como la última instancia de apelación jurisdiccional, lo que implicaba que en esa época no existiera una clara delimitación entre el poder ejecutivo y el judicial.

Es por ello, que la división de poderes tal y como la conocemos se atribuye a Montesquieu, quien a pesar de no conceptualizarlo, explicó la necesidad de su adecuado ejercicio, por lo tanto, el término de poder para el autor del *Espíritu de las Leyes*, significaba función o actividad, y de ahí la conveniencia de separar esas funciones, en la cual cada una de ellas se deben encomendar a un órgano distinto.

En el modelo ofrecido por Montesquieu, las principales funciones del Estado, se dividían en legislativas, ejecutivas y judiciales, mismas que eran atribuidas a un distinto poder dentro del Estado; sin embargo, los poderes se relacionaban entre sí a través de un sistema de correctivos y fiscalización de la actividad de los otros, lo que se traduce en que el límite de los poderes por los propios poderes, redundaba en la defensa de los ciudadanos.

Por todo lo anterior, se reconoce a dicho autor la configuración del modelo clásico de pesos y contrapesos, ya que la aportación de su teoría se distingue de las de sus predecesores, en virtud de que la misma tiene como objetivo garantizar la libertad de los ciudadanos y no simplemente constituir una división político-administrativa de las funciones del Estado. Es decir, dicha teoría se sustenta en la visión del humano egoísta que por naturaleza abusa del poder, por lo cual es necesario limitarlo, evitando concentrar diversas funciones en una sola persona.

En este sentido, puede afirmarse que existen dos grandes modelos de organización de la división de poderes, que normalmente se corresponden con las diferencias entre sistemas parlamentarios y sistemas presidencialistas.

En la interpretación presidencialista, se trata de una división rígida de poderes, una estricta división entre las funciones de los distintos órganos. Por su parte la interpretación parlamentaria, es considerada como la separación de poderes flexible, en virtud de que existe una íntima dependencia entre poder legislativo y poder ejecutivo, ya que el ejecutivo necesariamente debe contar con la confianza del poder legislativo.

Asimismo, la descentralización en su relación estructural con el régimen político, se determina por el predominio que tienen la rama ejecutiva o legislativa. Si el predominio es de la rama ejecutiva, el régimen se considera presidencial. Si el predominio es el legislativo, el régimen es parlamentario. El auge del Ejecutivo o el Legislativo es determinante para organizar el poder en la sociedad y para determinar la forma de gobierno.

En este punto, cabe señalar la rivalidad que a lo largo de la historia, han sostenido el Poder Ejecutivo y Legislativo, ya que se considera que el ejecutivo junto con el Poder Judicial son parte del contenido material del Estado, aquéllos a través de los cuales se concreta con acciones la potestad del Estado, lo que los diferencia del Poder Legislativo, quien más que un poder estatal, es resultado de la voz de los ciudadanos.

De esta manera, como fue señalado con anterioridad, la división de poderes implica a su vez fijar límites al Estado con la finalidad de evitar abusos y arbitrariedades por parte de unos cuantos, evitando que el aparato burocrático se vuelva un riesgo para los gobernados, organizando el poder de tal manera que cada Poder de la Unión conozca su ámbito de acción, y a su vez se haga responsable de éste.

La separación de poderes como teoría política, conduce a la distinción de los órganos del Estado en tres grupos independientes unos de otros, que si bien conservan una labor de colaboración cuyos elementos que lo integran guardan

una unidad interna para desempeñar funciones específicas, también tienen entre sí una labor de control recíproco, evitando de esta manera el desbordamiento de atribuciones y los conflictos de competencias entre ellos.

En México, los *Sentimientos de la Nación* de José María Morelos y Pavón, reflejan por primera vez la división de poderes establecidas por Montesquieu, misma que se encuentra presente en las Constituciones mexicanas posteriores a ese documento y en la actualidad se encuentra plasmada en el artículo 49 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

### **1.3.1 El Poder Ejecutivo.**

En los países que han adoptado un sistema federal, el Poder Ejecutivo es unitario y está depositado en un Presidente que es, al mismo tiempo, Jefe de Estado y de Gobierno, electo por el pueblo y no por el poder legislativo, lo que le da independencia frente a este

En efecto, el Supremo Poder Ejecutivo de la Unión se encuentra depositado en un solo individuo, que se denominará "Presidente de los Estados Unidos Mexicanos", quien además de representar al poder superior que es el del Pueblo Mexicano, se encarga de ejecutar las leyes, que se manifiesta en la forma de la protesta que rinde ante el Congreso de la Unión o ante la Comisión Permanente, en los recesos de aquél, en los términos siguientes: *"Protesto guardar y hacer guardar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las leyes que de ella emanen, y desempeñar leal y patrióticamente el cargo de Presidente de la República que el pueblo me ha conferido, mirando en todo por el bien y prosperidad de la Unión; y si así no lo hiciere que la Nación me lo demande"* y de ahí deviene lo ejecutivo.<sup>18</sup>

---

<sup>18</sup> Artículo 87 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de febrero de 1917, vigente al mes de julio de 2017.

La elección del Presidente se realiza de manera directa a través de elección popular, y durará en su encargo 6 años y solo será renunciable por causa grave, que calificará el Congreso de la Unión, ante el que se presentará la renuncia. En este sentido, los candidatos a ocupar tal cargo deben cumplir con los requisitos establecidos en el Artículo 82 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que señala:

**Artículo 82.** *Para ser Presidente se requiere:*

- I. Ser ciudadano mexicano por nacimiento, en pleno goce de sus derechos, hijo de padre o madre mexicanos y haber residido en el país al menos durante veinte años.*
- II. Tener 35 años cumplidos al tiempo de la elección;*
- III. Haber residido en el país durante todo el año anterior al día de la elección. La ausencia del país hasta por treinta días, no interrumpe la residencia.*
- IV. No pertenecer al estado eclesiástico ni ser ministro de algún culto.*
- V. No estar en servicio activo, en caso de pertenecer al Ejército, seis meses antes del día de la elección.*
- VI. No ser Secretario o subsecretario de Estado, Fiscal General de la República, ni titular del poder ejecutivo de alguna entidad federativa, a menos de que se separe de su puesto seis meses antes del día de la elección; y*
- VII. No estar comprendido en alguna de las causas de incapacidad establecidas en el artículo 83.*

El Presidente de la República como titular del Poder Ejecutivo tiene una doble misión: política y administrativa, ya que no solo representa al Supremo Poder del Estado, sino que tiene el carácter de jefe de la Administración Pública Federal.

En este sentido, el artículo 90 Constitucional<sup>19</sup> establece que la Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso de la Unión, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación. Ahora bien, esta última será abordada con mayor profundidad en apartados precedentes.

En esta visión de la división de poderes, la Administración Pública desde un punto de vista formal es contemplada en el ámbito del Poder Ejecutivo, entendida propiamente como la actividad del Estado en la sociedad, ya que ella es la encargada de conservar la vigencia de su soberanía

La Administración Pública es el *“conjunto de actividades, operaciones y acciones que se orientan a garantizar en la sociedad el orden político y jurídico, la estabilidad institucional, la producción de bienes y servicios públicos, la regulación para todos los actores de la sociedad, así como la prosperidad de la vida pública y privada para que la cohesión de la vida comunitaria tenga como fundamento la razón pública de Estado”*.<sup>20</sup>

### **1.3.2 El Poder Legislativo.**

El Poder Legislativo realiza una de las funciones primordiales del Estado consistente en la generación y aprobación de normas con rango de ley; esto quiere decir que su función es precisamente establecer el Derecho, al dictar las reglas generales, abstractas e impersonales de observancia obligatoria, lo que se traduce en la elaboración de leyes.

---

<sup>19</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de febrero de 1917, vigente al mes de diciembre de 2017.

<sup>20</sup> Aguilera Hintelholher Rina Marissa, *Naturaleza de lo Público en la Administración Pública Moderna*, INAP, México, 2012, pág. 62

En un Estado democrático, el poder legislativo elabora y modifica las leyes existentes de acuerdo a la opinión de los ciudadanos, quienes a través de sus representantes hacen valer su voz. Su función sustantiva es la aprobación de las leyes y, generalmente, está a cargo de un cuerpo deliberativo (congreso, parlamento o asamblea de representantes).

En los Estados Federales se da como regla la existencia de un sistema bicameral, de dos Cámaras. Por su parte, la existencia de un Poder Legislativo en los Estados es una de las reglas fundamentales del Federalismo, ya que a través de ellos, los Estados miembro participan en las reformas y adiciones a la Constitución Federal, figura que doctrinariamente se conoce como Poder Constituyente permanente que en nuestro país encuentra fundamento en el artículo 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.<sup>21</sup>

A esta división del Poder Legislativo se le conoce como sistema bicameral y ha sido adoptado por países europeos y asiáticos, cuyo sistema tiene como peculiaridad que ambos cuerpos colegiados se equilibran uno al otro, lo que supone que el Poder Legislativo se encuentre limitado no solo en una relación de pesos y contrapesos por otros poderes, sino incluso dentro de sí.

Con un Congreso de la Unión integrado por una Cámara de representantes de la ciudadanía (Cámara de Diputados) y una Cámara de representantes de los Estados (Cámara de Senadores), ésta última, salvaguardando la igualdad entre los miembros de la Federación.

El Poder Legislativo de México en términos de lo establecido en el artículo 49 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se deposita en un Congreso de la Unión, que a su vez se encuentra dividido en dos cámaras: una de diputados y otra de senadores, sin que ninguna de ellas esté por encima de la

---

<sup>21</sup> Faya Viesca, Jacinto. *El Federalismo Mexicano. Régimen Constitucional del Sistema Federal*, INAP, México, 1988, pág. 41

otra, pues ambas representan a la ciudadanía por igual, realizando las funciones que expresamente les confiere la Constitución Federal.<sup>22</sup>

Ambas cámaras están integradas por representantes de la Nación electos por los ciudadanos mexicanos; la Cámara de Diputados estará integrada por 300 diputados electos según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales, y 200 diputados que serán electos según el principio de representación proporcional, mediante el Sistema de Listas Regionales, votadas en circunscriptoriales.

Para ser diputado se requiere ser ciudadano mexicano, por nacimiento, en el ejercicio de sus derechos, tener veintiún años cumplidos el día de la elección, así como ser originario de la entidad federativa en que se haga la elección o vecino de esta con residencia efectiva de más de seis meses anteriores a la fecha de ella, No estar en servicio activo en el Ejército Federal ni tener mando en la policía o gendarmería rural en el Distrito donde se haga la elección, cuando menos noventa días antes de ella. No ser titular de alguno de los organismos a los que la Constitución Federal otorga autonomía, ni ser Secretario o Subsecretario de Estado, ni titular de alguno de los organismos descentralizados o desconcentrados de la administración, así como no ser ministro de algún culto religioso.

Por su parte, la Cámara de Senadores se integrará por ciento veintiocho senadores, de los cuales, en cada Estado y en la Ciudad de México, dos serán elegidos según el principio de votación mayoritaria relativa y uno será asignado a la primera minoría y esta será renovada en su totalidad cada 6 años. De esta manera, para ser senador se requiere cumplir con los mismos requisitos señalados para un diputado, con excepción de la edad mínima, ya que en este caso los candidatos a senadores deberán contar con una edad mínima de 26 años.

---

<sup>22</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de febrero de 1917, vigente al mes de diciembre de 2017.

Ahora bien, en cuanto a la función legislativa, ésta se manifiesta en la actividad estatal que tiene por objeto la creación de normas jurídicas abstractas, es decir, de la regla de conducta externa humana, de carácter general, obligatorio y coercitivo, independientemente del órgano que la dicte. Si hablásemos en el enfoque formal, la función legislativa correspondería al Poder Legislativo, y en consecuencia, todo acto que derive de él será una función legislativa.

Este enfoque formal de la función legislativa dio lugar al principio de "la autoridad formal de la ley", que establece que únicamente el Poder Legislativo puede crear leyes, derogarlas o modificarlas, a través del procedimiento denominado *proceso legislativo*. Esto se ve reforzado por el texto del inciso f) del artículo 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que dispone que:

**Artículo 72.** *Todo proyecto de ley o decreto, cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las Cámaras, se discutirá sucesivamente en ambas, observándose el Reglamento de Debates sobre la forma, intervalos y modo de proceder en las discusiones y votaciones:*

*f) En la interpretación, reforma o derogación de las leyes o decretos, se observan los mismos trámites establecidos para su formación.*

De lo anterior, se desprende que, para que un ordenamiento pueda ser considerado como ley, desde el punto de vista formal y material, debe ser de carácter general, imperativo y coercible, y además, ser producido por el Poder Legislativo, mediante el mencionado *proceso legislativo*.

### **1.3.3 El Poder Judicial.**

El Poder Judicial está encargado de mantener la supremacía del Derecho, al resolver las cuestiones relacionadas con conflictos de interés entre particulares o

inclusive, con los intereses propios del Estado. De esta manera, el Poder Judicial interviene con su facultad de impartición de justicia, resguardando el orden social evitando con ello violencias e injusticias, al resolver a quién corresponde el derecho que en apariencia pueda resultar dudoso.

Tal como se encuentra establecido en el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el monopolio de la administración e impartición de justicia se encuentra reservado al Estado, por lo que el mismo recae en el Poder Judicial de la Federación o en su caso en los Poderes locales, de conformidad con lo establecido en dicho ordenamiento normativo en los numerales 41 y 116 fracción IV, así como en las Constituciones locales, inclusive en la Constitución más reciente de expedición que es la de la Ciudad de México<sup>23</sup>.

La importancia del juzgador como “solucionador”<sup>24</sup> de conflictos en la sociedad, impacta directamente en la concepción de la teoría democrática liberal, al depositar en el Poder Judicial la labor de decisión respecto a los límites de acción de los otros actores políticos.

Ahora bien, el Poder Judicial de la Federación se deposita en una Suprema Corte de Justicia, en un Tribunal Electoral, en Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y en Juzgados de Distrito. Asimismo, la administración, vigilancia y disciplina del Poder Judicial de la Federación, con excepción de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, estarán a cargo del Consejo de la Judicatura Federal.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación se compondrá de once Ministros y funcionará en Pleno o en Salas y su competencia, así como su funcionamiento en Pleno y Salas, así como la competencia y funcionamiento de los Tribunales de

---

<sup>23</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de febrero de 1917, vigente al mes de diciembre de 2017.

<sup>24</sup> Respecto a esta denominación del Poder Judicial, véase Concha Cantú, Hugo Alejandro, “Una aproximación a la administración de justicia en México”, en Váldes, Diego y Gutiérrez Rivas, Rodrigo (coordinadores), *Justicia memoria del IV congreso nacional de derecho constitucional*, México, UNAM, 2001, pág. 67

Circuito, de los Juzgados de Distrito y del Tribunal Electoral, y las responsabilidades en que incurran los servidores públicos del Poder Judicial de la Federación, se regirán por lo que dispongan las leyes vigentes.

Una vez señalados los tres poderes y sus principales características, es de concluirse que cada poder realiza primordialmente una función (formal), pero también realiza actos característicos de los otros poderes (materialmente), por lo que para comprender las funciones que ejerce el Estado por conducto de sus poderes, se debe tomar en consideración las visiones formal o material, pues de no hacerlo así, se estaría dejando fuera situaciones excepcionales en las que un poder realiza funciones que formalmente corresponden a otro.

En virtud de lo anterior, al analizar las funciones del Estado y como se encuentran distribuidas en los Poderes referidos con antelación, se debe considerar que aunque normalmente coinciden el carácter formal y material de las atribuciones del mismo, excepcionalmente puede no existir esa coincidencia y determinadas funciones que materialmente son administrativas o judiciales atribuidas son al Poder Legislativo, de la misma manera que los otros dos Poderes tienen entre sus funciones, algunas que por su naturaleza no debieran corresponderles.

#### **1.3.4 La División de Poderes en la Ciudad de México**

Si bien el presente trabajo no tiene como objetivo realizar un pronunciamiento minucioso respecto a la transición del Distrito Federal a Ciudad de México, ya que por sí mismo resulta un tema sumamente complejo que daría paso a otro estudio; debe destacarse en este apartado, en virtud de que constituye la forma en la que se pretende se organizará el gobierno de la ahora Ciudad de México, y por tanto sus Poderes, entre los cuales se encuentra el Poder Judicial.

La Ciudad de México además de constituir el núcleo social, político y económico del país, es la capital nacional, situación que por muchos años la redujo únicamente a ser considerada la sede de los Poderes de la Unión y, por tanto, no tener la calidad de entidad federativa, lo que se traduce en la carencia de algunas atribuciones propias de ellas, así como de la autonomía con que, como fue señalado en párrafos que antecede, las entidades federativas cuentan.

En este contexto de globalización y modernización de la sociedad, el constante crecimiento económico, político y social del entonces Distrito Federal, demandaba una reestructura política de la sede de los poderes de la unión, con la posibilidad de ajustar el marco jurídico (Constitución Política de la Ciudad de México y leyes locales) a la realidad que el entonces Distrito Federal necesitaba.

La autonomía que se pretende alcanzar con esta reforma política por parte de la Ciudad de México, es parte de un proceso de transición democrática que se inició desde hace varios años y que requiere dejar de lado los esquemas de subordinación al poder nacional mediante la creación de instrumentos jurídicos y administrativos que les permiten gozar de plena autonomía, tal es el caso de la Constitución Política de la Ciudad de México publicada el 5 de febrero de 2017, que es considera el avance indispensable y consecuente que permitirá reencauzar el proceso democratizador de la Ciudad.

Hablando precisamente del nuevo federalismo mexicano, se debe reconocer a la Ciudad de México como un Estado de la Unión que siga constituyendo la capital nacional y a su vez albergue los Poderes Federales de manera que tal circunstancia no limite su soberanía respecto a su régimen interior y a su organización política y administrativa.

De esta manera se busca que al gozar de autonomía de decisión respecto a los titulares e integrantes de sus Poderes, no solamente se elimine esa dependencia con el Gobierno Federal, sino que además se garantice que los

servidores públicos que forman parte de alguno de los Poderes locales de la Ciudad de México, tengan las mismas responsabilidades que las de sus similares en las entidades federativas.

Para alcanzar lo anterior, a partir de la reforma política para la Ciudad de México, se reformaron diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, del cual cabe destacar lo que al efecto establece el artículo 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, respecto al Distrito Federal, ahora Ciudad de México, que establece que su gobierno está a cargo de sus poderes locales, en los términos establecidos ahora en la Constitución Política de la Ciudad de México, cuya entrada en vigor se tiene prevista para el 17 de septiembre de 2018.

En este sentido, y por las consideraciones que fueron referidas con antelación, el poder público de la Ciudad de México se dividirá para su ejercicio en legislativo, ejecutivo y judicial y no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación ni depositarse el Legislativo en un solo individuo.

De esta manera en términos de lo establecido por el artículo 122 fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en correlación con el artículo 35 de la Constitución Política de la Ciudad de México, el ejercicio del Poder Judicial se deposita en el Tribunal Superior de Justicia, el Consejo de la Judicatura y los juzgados y tribunales que establezca la Constitución Política de la Ciudad de México, la que garantizará la independencia de los magistrados y jueces en el ejercicio de sus funciones.

El Tribunal Superior de Justicia es un órgano de gobierno y autoridad local de la Ciudad de México, cuyo objeto es la administración e impartición de justicia del fuero común en la Ciudad de referencia. Por su parte, el Consejo de la Judicatura es el órgano encargado de manejar, administrar y ejercer, de manera

autónoma, el presupuesto tanto del Tribunal Superior de Justicia como el propio, de conformidad con las disposiciones jurídicas aplicables en materia presupuestal.

#### **1.3.4.1 Integración y funcionamiento del Poder Judicial de la Ciudad de México.**

Como ya ha sido referido en líneas precedentes, la Constitución Política de la Ciudad de México entrará en vigor hasta la siguiente anualidad, por lo que en este sentido cabe hacer mención de la normatividad vigente que aún rige la organización política, jurídica y administrativa de la Ciudad. Dichas disposiciones corresponden al Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 26 de julio de 1994, que establecía las autoridades locales del entonces Distrito Federal.

Por lo ya señalado respecto a la naturaleza del Distrito Federal, el Estatuto de Gobierno no contemplaba la división de poderes; sin embargo si hacía énfasis en los órganos o autoridades encargadas formalmente de las funciones del Gobierno del Distrito Federal, en cuyo artículo 8º, establece las 3 autoridades en las que recaen las funciones legislativas, administrativas y judiciales, es decir, la Asamblea Legislativa, el Jefe de Gobierno y el Tribunal Superior de Justicia, todos del anteriormente llamado Distrito Federal.

Ahora bien, específicamente respecto a la función judicial, la misma se encuentra establecida en los términos siguientes:

***ARTÍCULO 76.- La función judicial del fuero común en el Distrito Federal se ejercerá por el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, el Consejo de la Judicatura del Distrito Federal, jueces y demás órganos que su ley orgánica señale. Dicha ley regulará también su organización y funcionamiento.<sup>25</sup>***

---

<sup>25</sup> Artículo 76 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 26 de julio de 1994, vigente al mes de julio de 2017.

En este orden de ideas, la Ley Orgánica del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, alude en su artículo 2° que el ejercicio jurisdiccional en todo tipo de asuntos Civiles, Mercantiles, Penales, de Extinción de Dominio, familiares y los del orden federal en los casos que expresamente las leyes les confieran jurisdicción, corresponde a los Jueces y Magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, así como a los demás servidores públicos y auxiliares de la administración de justicia que intervengan en dicha función.<sup>26</sup>

Ahora bien, otra de los grandes avances que trae consigo la reforma política de la Ciudad de México, es el reconocimiento de los Poderes locales, ya no simplemente como autoridades, en la que se establece que el ejercicio del Poder Judicial se deposita en el Tribunal Superior de Justicia, el Consejo de la Judicatura y los juzgados y tribunales que establezca la Constitución Política de referencia, la que garantizará la independencia de los magistrados y jueces en el ejercicio de sus funciones.

La misma Constitución establece que los magistrados integrantes del Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de México deberán reunir como mínimo los requisitos establecidos en las fracciones I a V del artículo 95 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, lo que resulta acorde con el marco normativo actual vigente que incluye el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, la Ley Orgánica de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal y la Ley Orgánica del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, aunado a la prohibición de que no podrán ser magistrados las personas que hayan ocupado en el Gobierno de la Ciudad de México el cargo de Secretario o equivalente o de Procurador General de Justicia, o de integrante del Poder Legislativo local, durante el año previo al día de la designación.

---

<sup>26</sup> Artículo 2 de la Ley Orgánica del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, *publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 29 de enero de 1996 y en el Diario Oficial de la Federación el 7 de febrero de 1996*, vigente al mes de julio de 2017.

#### 1.3.4.2 Función judicial e impartición de Justicia

En términos de Eduardo García Maynez, *"la función jurisdiccional puede definirse como aplicación de normas jurídicas a casos concretos, aplicación que obliga a los particulares y puede hacerse efectiva aun en contra de su voluntad"*<sup>27</sup>.

En otro orden de ideas, atendiendo a los fines del Estado, la función jurisdiccional sólo puede ser realizada a través de la declaración que se manifiesta en un acto concreto, generalmente las sentencias. En este sentido, Luis Humberto Delgadillo, refiere que *"la función jurisdiccional tiene como fin el respeto de la norma que ha sido producto de la función legislativa, al darle la definitividad a la sentencia, que adquiere la calidad de cosa juzgada, por la cual no podrá ser modificada"*<sup>28</sup>.

De conformidad a lo establecido en párrafos anteriores, las funciones que ejerce el Estado a través de sus Poderes, pueden ser analizadas desde un punto de vista formal y otro material, desde la visión de quien la ejerce y la naturaleza propia del acto que se realiza.

Desde el punto de vista formal, la función jurisdiccional es el conjunto de sujetos que lo ejercen; es decir, dicha función es desempeñada por los Poderes Judiciales Federal y locales. En este tenor, Eduardo Couture define la la función jurisdiccional como la *"función pública realizada por órganos competentes del Estado, con las formas requeridas por la ley en virtud de la cual, por acto de juicio se determina el derecho de las partes, con el objeto de dirimir sus conflictos y controversias de la relevancia jurídica, mediante decisiones con autoridad de cosa juzgada, eventualmente factibles de ejecución"*.<sup>29</sup>

---

<sup>27</sup> García Maynez, Eduardo. *Introducción al Estudio del Derecho*. Editorial Porrúa. México: 1982. pág. 229.

<sup>28</sup> Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto. *Elementos de Derecho Administrativo*. 1er. Curso. México Limusa. Noriega Editores. 1999. pág. 34.

<sup>29</sup> Couture, Eduardo J., *Fundamentos del derecho procesal civil*, 3a. ed., Buenos Aires, 1993, pág. 40.

Por otro lado, analizada desde el punto de vista material, la función jurisdiccional puede contemplarse en diversas manifestaciones de los poderes del Estado.

Así tenemos que el Poder Ejecutivo realiza funciones jurisdiccionales a través de sus los Tribunales Administrativos, las Juntas de Conciliación y Arbitraje y los Tribunales Electorales, resolviendo las controversias que les son planteadas.

Ahora bien, es preciso destacar que con la entrada en vigor del Sistema Nacional Anticorrupción, tanto el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, como los Tribunales de lo Contencioso-Administrativo, pasarán a ser de Justicia Administrativa y, como se verá en apartados siguientes, será tal su relevancia y papel en la implementación de los sistema Anticorrpción, que cada Estados de la República deberá contar con el suyo, y en el caso de aquellos Estados que no tenga actualmente (tal es el caso del Estado de Tlaxcala) deberá crearlo.

Por su parte, el Poder Legislativo realiza funciones materialmente jurisdiccionales, por ejemplo, al participar en la determinación de la responsabilidad política de los servidores públicos y erigirse como jurado integrado por la Cámara de Senadores que está encargado de conocer respecto a las acusaciones de la Cámara de Diputados dentro del juicio político establecido en el artículo 110 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

## **CAPÍTULO 2. LA NUEVA GESTIÓN PÚBLICA, EN EL RÉGIMEN DE RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA EN EL PODER JUDICIAL.**

### **2.3 La Administración Pública en la sociedad contemporánea; el surgimiento de la Nueva Gestión Pública.**

En términos del Doctor Ricardo Uvalle Berrones, *las sociedades son el motor que impulsa su propio desarrollo y constituye el factor de cambio de su gobierno, presionando desde sus nuevos objetivos y capacidades de organización.*<sup>30</sup> La reforma del Estado produce nuevos perfiles de las sociedades y los ciudadanos y viceversa, lo que en suma alienta una reforma de Estado.

En este sentido, al incrementarse las demandas de la sociedad mexicana, se exige a los gobiernos y administraciones generar soluciones a los problemas de Estado, actuando dentro del marco de la eficiencia y la obtención de resultados, ya que la falta de capacidad de respuesta del Estado y los riesgos de la ingobernabilidad alertaron no sólo a la sociedad civil, sino también a las clases políticas que evaluaron la necesidad de adoptar una nueva forma de gobernar.

Es por ello que, en atención a las reformas administrativas que ocurrieron en varios países en las últimas dos décadas del siglo XXI, se detectó la necesidad global de motivar políticas comunes de gestión y procesos de transición.

La crisis de gestión del Estado interventor obligaron a la Administración Pública a sumarse a la realidad que la globalidad y la propia sociedad civil le reclamaban, en donde en términos del Doctor Aguilar Villanueva, recuperado por el Doctor Ricardo Uvalle, la gobernanza vertical y burocrática llegó al límite de su eficacia y ni siquiera las reformas administrativas lograron restituir su funcionalidad.

---

<sup>30</sup> Uvalle, Berrones Ricardo citado por Mauricio Gutiérrez Cortés en *Gestión y administración de la vida colectiva*. UNAM/FCPyS. México, 2010, pág. 31.

La reforma del Estado mexicano surge como parte de las denominadas reformas de primera generación, mismas que son implementadas en situaciones de crisis económicas y financieras, provocadas por un agotamiento del desarrollo económico, político y administrativo, por grupos pequeños de personas deseosas de encontrar estabilidad a partir del rejuvenecimiento organizativo y tecnológico

La Administración Pública como disciplina orientada a garantizar en la sociedad el orden político y jurídico, así como la regulación de todos sus actores, no tenía opción para mantenerse al margen de lo que la modernización de la sociedad le exigía; por lo que debía involucrarse como parte de los procesos del gobierno, cuidando a su vez no crecer desmesurada e irresponsablemente, lo que en contravención generaría el desprestigio y la deslegitimación ante la sociedad.

En efecto, uno de los principales problemas del sistema burocrático weberiano radicó precisamente en tal circunstancia, en el crecimiento irresponsable e ineficiente del aparato gubernamental, tal y como la Doctora Gloria Luz Alejandre Ramírez, menciona en la obra *Antología sobre teoría de la Administración Pública*:

*“El problema con las burocracias de países que atravesaron por el tamiz del paternalismo de corte patrimonialista, intervencionista y autoritario, es que engrosaron sus filas sin responder a la lógica del servicio, de la ética y de efectividad de sus funcionarios, sino que se ligaron a una lógica de compromiso jerarquizado con el mando por designación y posesión del cargo, con alto grado de promoción del patrimonialismo y de prácticas clientelares totalmente alejados de la respuesta y atención a la demanda ciudadana”.<sup>31</sup>*

---

<sup>31</sup> Alejandre Ramírez Gloria Luz, “Administración Pública Mexicana: Los avatares teóricos de la disciplina en el siglo XXI” En Martínez Anzures, Luis Miguel (coordinador) *Antología sobre Teoría de la Administración Pública*. 2ª ed., México, INAP., 2017, pág. 149.

Esto es así, ya que el incontrolable aumento de instituciones sin sentido, y ese poco útil intento del gobierno de concentrar un sin número de actividades preponderantemente económicas, generó un exceso de autoridades que lejos de conseguir el mayor bien para el mayor número de personas, ocasionaron gobiernos ineficientes cuyos gastos de operación impactaron directamente a los recursos públicos; al respecto, vale la pena citar lo que en este sentido señala el Doctor Ricardo Uvalle Berrones, al señalar que *“el desprestigio de la Administración Pública se reproduce como una tendencia mundial y, en consecuencia no es visualizada como un conjunto de capacidades que favorecen ventajas compartidas, sino como una carga nociva que devora los excedentes de la económica y consume sin controles efectivos los recursos públicos”*.<sup>32</sup>

Hablar de Administración Pública como este único brazo ejecutor del Estado ejerciendo el llamado “monopolio legítimo de la fuerza”, en el que los gobernantes mandan y los gobernados obedecen, implica simplemente reflexionar respecto a lo que fue y no sobre la forma en la que la sociedad contemporánea demanda servicios de calidad y respuestas inmediatas a problemas sociales, en un contexto complejo, voluble, constantemente cambiante, afectado por un mundo globalizado y la evolución tecnológica

Los cambios estructurales que se suscitan en distintos ámbitos relacionados con el trinomio Estado, sociedad y vida democrática, implican tomar en cuenta nuevos procesos de formación y consolidación del Estado Mexicano, con la finalidad de generar administraciones más eficientes y con mejores resultados, pues en palabras del ex presidente de México, Miguel de la Madrid Hurtado *“la ineficacia es una forma de corrupción”*.

Es por ello que, resulta un gran yerro considerar que la globalización es un fenómeno puramente económico, ya que su complejidad debe ser analizada

---

<sup>32</sup> Uvalle Berrones, Ricardo, *Ob. cit.* pág. 107.

desde su más mínima expresión, inclusive vista como un cambio en los modelos de vida y culturas, tal es el caso del modo en el que la ciudadanía se ha sumado a defender lo público de la Administración Pública, no solamente como un simple espectador, sino como un sujeto activo de decisión.

En este sentido, como resultado de las reformas del Estado y por ende, la transformación de la Administración Pública, surge la denominada Nueva Gestión Pública, que fue definida por el Comité de Administración Pública de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) como un *“nuevo paradigma para la Administración Pública, tendiente a fomentar una cultura orientada al desempeño en un sector público menos centralizado. La Nueva Gestión Pública debe caracterizarse por centrarse cada vez más en términos de eficiencia y calidad del servicio, descentralización y delegación de la administración, y énfasis en los estilos administrativos del sector privado”*.<sup>33</sup>

Brugué y Subirats, presentaban a la Nueva Gestión Pública o Nueva Gerencia Pública (NGP) como un enfoque de transición de la vieja Administración Pública, hacia una administración que otorgue mayor importancia a los resultados, la responsabilidad administrativa de los actores públicos, mayor eficiencia de los recursos humanos, materiales y financieros, lo que en consecuencia favorece la incorporación de procesos más flexibles y técnicas de obtención de resultados.

Así, la NGP pugna por un Estado con mayor descentralización, lo que implica liberar al Estado de ese lastre de instituciones inservibles o poco eficientes, restituyendo las capacidades y competencias entre la sociedad, el mercado y el mismo Estado, abatiendo el estancamiento de los servicios que la sociedad demanda y regenerando al servicio público como esa vía de comunicación entre gobernantes y gobernados.

---

<sup>33</sup> Citado por Olvera García, Julio César en *Ciudadanía, gestión y vida colectiva. Una visión hacia la democracia en México*. México, UNAM/FCPyS., 2010, pág. 51.

Por su parte, para Hood el concepto de Nueva Gestión Pública surgió para describir los cambios que experimentaban las políticas de gestión dentro del sector público en países como Inglaterra, Nueva Zelanda, Australia, Canadá y Estados Unidos. En América Latina, el arranque de todo el proceso de transición hacia la Nueva Gestión Pública, se debe ubicar en el inicio de la ola de reformas económicas que buscaban transformar las relaciones entre el Estado, la economía y la sociedad.

Si bien todo este proceso de construcción de un Estado competente para afrontar los nuevos desafíos que la sociedad moderna requiere, surge al igual que muchos movimientos en el viejo continente, para América Latina representa un reto aún mayor esta reestructura, atendiendo a la crisis económica de los países subdesarrollados y en consecuencia el endeudamiento y su estancamiento. Es por ello que se considera que las reformas de Estado de América Latina forman parte de las denominadas reformas de primera generación.

Como se puede observar, se buscaba en un primer momento consolidar un Estado en el que se abandonará la veterana escuela del Estado como productor, y de esta manera trasladarse a uno propiamente regulador, que enfocará sus esfuerzos en generar políticas estratégicas regulatorias.

Empero, como ya fue señalado con anterioridad, la construcción del Estado va más allá de una cuestión puramente económica, ya que involucra también otros aspectos trascendentales tales como el social, como formulador de políticas públicas y en el ámbito de la democracia, creando, fortaleciendo y legitimizando las Instituciones Políticas.

De esta manera surge además la necesidad de plantear una nueva gestión para el Estado, lo que conlleva la realización de una Reforma Gerencial, que centró su atención en el sector privado que flexibiliza la gestión administrativa, disminuyendo niveles jerárquicos y dotando de mayor autonomía de decisión a

sus gerentes. Sin dejar de precisar que tomar como parámetro el sector privado, no implica de ninguna manera dejar de lado lo público.

La Nueva Gestión Pública se ha integrado con políticas y tecnologías del sector privado, adaptándolas al sector público; es decir, hacerlos congruentes con los principios de la función pública, para afrontar gobiernos abiertos, descentralizados, con un menor control jerárquico que impacte en la horizontalidad, así como la generación de mecanismos de control más eficaces, transparentes y con mayor rendición de cuentas.

En esta tesitura, se debe resaltar que la mencionada Reforma Gerencial, no puede ser considerada únicamente como un cambio de forma de gestión, sino de la transformación de reglas burocráticas establecidas, por aquellas denominadas paradigmáticas

Lo cierto es que desde hace más de 30 años, la Administración Pública se ha visto rebasada por la propia realidad social, por lo que se vuelve necesario transformar los paradigmas de la gestión pública, tomando en consideración las nuevas tareas que el Estado, a través de la Administración Pública, debe realizar.

Estos factores, resultan diversos atendiendo a la fuente a consultar; sin embargo, retomando nuevamente al Doctor Ricardo Uvalle Berrones, para efectos de este análisis, considera los factores para la transformación funcional del Estado y las instituciones administrativas, los siguientes: 1) el vigor de lo público; 2) las nuevas reglas del juego; 3) la profesionalización del servicio público; 4) los procesos de corresponsabilidad; 5) el control de los resultados; 6) la rendición de cuentas; 7) la transparencia, y 8) la evaluación pública.<sup>34</sup>

---

<sup>34</sup> Uvalle Berrones, Ricardo, *Ob. cit. pág. 109*

Por su parte, el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) refiere de la misma manera algunas características del modelo propio de la Reforma Gerencial, que son las siguientes:

- a) La profesionalización de la alta burocracia;
- b) La transparencia de la Administración Pública y la responsabilización democrática de sus administradores ante la sociedad;
- c) La descentralización de la ejecución de los servicios públicos;
- d) La desconcentración organizacional;
- e) El control de resultados;
- f) La autonomía de los administradores;
- g) La flexibilidad administrativa;
- h) La visión ciudadano-usuario;
- i) La democratización del Poder Público.

Ahora bien, para efectos del tema objeto del presente trabajo, es importante centrar el análisis en dos de esos ocho factores: la profesionalización del servicio público y la rendición de cuentas.

Toda vez que el gobierno y específicamente la Administración Pública expresan su voluntad por conducto de los servidores públicos que lo representan, resulta necesario revisar la situación que guarda la calidad institucional y operativa de los servidores públicos.

Una de esas revisiones sin duda la constituye la profesionalización de los servidores públicos como determinante principal de la innovación de las organizaciones, al impactar directamente en dos rubros: el primero, en una capacidad adaptativa y mejora en los procesos, tiempos y acciones que el Estado desempeña; es decir, una cuestión directamente relacionada con capacidades y el segundo, la generación de un rol social, sustentados y motivados en mayor medida por su actividad y por una "orientación colectiva", y no por sus propios intereses, el desarrollo de una ética pública.

Es por esto último que la Nueva Gestión Pública no es simplemente la implantación de nuevas técnicas administrativas, sino que conlleva además un nuevo conjunto de valores, relacionado con la ética pública y con la identidad institucional. La innovación administrativa tiene como finalidad, que la sociedad perciba que el gobierno cumple con los fines para los que fue creado.

## **2.4 La Rendición de Cuentas.**

En los últimos años la rendición de cuentas se ha vuelto un concepto generalizado y usado de modo desmesurado, regularmente acompañado del término transparencia; sin embargo, lo cierto es que hasta hace algunos años su conceptualización, no había sido posible ni siquiera por el mundo académico.

De esta manera, en la búsqueda incesante por definir este concepto, se pretendió equiparar a la rendición de cuentas con la palabra inglesa *accountability*, que aunque no tiene un equivalente específico en su traducción, se encuentra relacionada con el control, la fiscalización y la responsabilidad.

En este sentido, una de las definiciones destacadas de la rendición de cuentas desde esta traducción inglesa, es la que expone Andreas Schendler, quien además de utilizar el término *accountability*, robustece esta definición con los términos ingleses, *answerability* y *enforcement*, que implican la capacidad de asegurar que los servidores públicos respondan por sus actos y la observancia de la Ley, respectivamente.<sup>35</sup>

Ahora bien, a pesar de que la rendición de cuentas es propia de la nueva gestión pública que se introduce en nuestro país a finales de los años 80's, hasta hace algunos años no figuraba expresamente tal concepto en nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Bajo este orden de ideas, fue introducido tal concepto en las reformas a los artículos 6º, 25º y recientemente, en el artículo 113º.

---

<sup>35</sup> Schendler, Andreas, *¿Qué es la rendición de cuentas?*, México, IFAI, 2004, pág. 11.

De esta manera, una vez que se ha citado el artículo 6°, que es el fundamento constitucional que garantiza el derecho de la sociedad a la información por parte del Estado, es importante resaltar que la rendición de cuentas no puede ser reducida simplemente a la transparencia, ya que no sólo la información forma parte de dicho concepto, pues sin los elementos consistentes en la justificación y, en su caso, la sanción, no es dable considerar que existe una verdadera rendición de cuentas.

Lo anterior ya que, en primer lugar la transparencia puede constituir únicamente un medio unilateral del gobierno, que es quién decide qué y cómo proporciona la información que detenta, dejando de lado el elemento de la justificación; y, en segundo lugar, si exclusivamente hablamos de justificación y transparencia, dejando de lado la sanción, es claro que tomar en consideración sólo dicho binomio, condena a vivir en una total impunidad.

En este sentido, la rendición de cuentas es más bien el *conjunto de instituciones, normas y procedimientos que tienen como propósito fortalecer la legalidad y el sentido democrático de las responsabilidades públicas y sancionar (positiva o negativamente) a los actores que la asumen.*<sup>36</sup>

Existen formas de control para los poderes del Estado, y en este contexto es en el que surge la rendición de cuentas que implica exigir responsabilidad a las autoridades y las instituciones para que a través de reglas y procedimientos específicos, garanticen la eficiencia y eficacia de las funciones que desempeña el Estado a través de ellas.

Así, es obligación de todos los servidores públicos y los políticos, informar sobre sus acciones y justificarlas ante la sociedad civil, no solamente como una forma de legitimizar a las Instituciones frente a la sociedad, sino además como

---

<sup>36</sup> López Ayllón, Sergio y Mauricio Merino. *La rendición de cuentas en México: Perspectivas y Retos*. México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2009, pág. 9.

parte de esa naturaleza del servidor público, respecto a la identidad y lealtad institucional, que permite abandonar la visión individualista y egoísta propia de los seres humanos, que señalaban teóricos tales como Hobbes o Locke e identificarse con los objetivos propios del Estado y la satisfacción del interés común.<sup>37</sup>

La capacidad de decisión, resumido en el ejercicio del poder, debe ser equilibrado con mecanismos exigentes de rendición de cuentas, plenamente concientizados y asumidos por los servidores públicos, quienes deben aceptar la responsabilidad personal por sus decisiones y por el impacto que aquellas tienen en el interés colectivo y en las acciones del Estado.

En un plano de responsabilidad, la rendición de cuentas resulta la vía idónea para que la Administración Pública obligue a que el factor humano que la representa, sea objeto de responsabilidad, ya que son los encargados de cuidar el ejercicio de los recursos públicos, tomar decisiones que favorecen o afectan a los miembros de la sociedad civil, intervenir en el diseño y cumplimiento de las

---

<sup>37</sup> En la obra *Para entender el Estado*, José Antonio Crespo habla sobre la naturaleza humana, citando a algunos teóricos como Thomas hobbes, Nicolás Maquiavelo y John Locke, quienes señalaron que los individuos por naturaleza buscan su propio bienestar y placer, al ser normal que el ser humano, como cualquier ser vivo busque satisfacer sus necesidades y deseos.

Sin embargo, tal acepción comienza a ser un problema social, si se toma en consideración que en cuestiones de representación y de ejercicio del poder, o particularmente en cuestiones del servicio público, un individuo no puede buscar su propio beneficio o satisfacción personal a costa del perjuicio de otro individuo, o peor aún, en contravención al interés público.

De lo anterior, se puede destacar que es en ese punto donde radica la gran importancia del Poder Judicial, quien investida e la fuerza legítima del poder, es el encargado en dirimir las controversias entre los intereses individuales, a través de la interpretación de las normas previamente establecidas y las reglas de convivencia, que permiten a una sociedad conservar la tranquilidad social, o en su caso castigar el quebrantamiento de esas normas previamente establecidas y aceptadas.

No obstante lo anterior, cuando ese conflicto de intereses se presente entre un particular y un ser humano que detenta cierto poder como miembro del Estado-nación, y éste utiliza ese poder con la finalidad de defender sus intereses particulares en lugar del interés colectivo, incurre en un abuso de autoridad.

políticas públicas, definir objetos y metas, establecer interlocución con los actores y organizaciones de la sociedad.<sup>38</sup>

*“La rendición de cuentas no sólo vincula al ciudadano, políticos y servidores públicos para dar vida a la verticalidad de la misma, sino que también implica la existencia de relaciones horizontales, lo cual significa que el estado de derecho (Marshaw, 2008:69) crea un organismo autónomo y con calidad profesional para que lleve a cabo la revisión de las cuentas en los distintos organismos que lo integran como una institución de conjunto”*<sup>39</sup>

En el desempeño de un cargo público y desde la óptica de la rendición de cuentas, quien tiene responsabilidad debe responder por sus actos u omisiones y quién responde, está obligado a asumir asume la responsabilidad de los mismos.

Como fue referido con antelación, el concepto contrario al de rendición de cuentas es el de impunidad, que comprende la imposibilidad de castigar a quién en el ejercicio de sus atribuciones abusa del poder que el Estado le ha conferido, por lo que si bien es cierto que dentro de esta visión, ya señalada con antelación, el hombre egoísta con necesidades, deseos y ambiciones personales que puede utilizar su cargo para beneficiarse en perjuicio del bien colectivo, la rendición de cuentas resulta la herramienta idónea para que la sociedad exija, la responsabilidad de sus actos.

Una vez que se ha señalado lo que fue la reforma de Estado, es claro que el gobierno y la Administración Pública, así como sus servidores públicos, no podían mantenerse al margen de los cambios que se generan en el país. Las instituciones gubernamentales y la Administración Pública deben ser considerados

---

<sup>38</sup> Marshaw, L. Lenny, “Rendición de cuentas, diseño institucional y la gramática de la gobernabilidad” *en Ob. Cit.* pág. 122

<sup>39</sup> *Ibidem* pág. 123

los garantes del cumplimiento de las atribuciones del Estado, lo que implica una mayor responsabilidad para los servidores públicos que la integran.

Por un lado, el cumplimiento eficiente de las funciones del Estado, con transparencia y una mayor rendición de cuentas; y por otro no menos importante, la renovación, así como el fortalecimiento de la gobernabilidad, la transparencia, la ética en el servicio público, la profesionalización de los servidores públicos y la legalidad, con la finalidad de recuperar la confianza que la sociedad ha perdido en sus instituciones.

### **2.3. El servicio público.**

Todas las Instituciones que conforman al Estado deben estar integradas por el recurso humano que sea capaz de exteriorizar su voluntad a través de sus acciones; es de esta acepción que surge el concepto de servicio público. Ahora bien, al igual que el concepto de rendición de cuentas, el servicio público no encuentra definición en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a pesar de aludir en varios artículos al concepto y de inclusive realizar una clasificación de los mismos. Por lo anterior, es menester acudir nuevamente a la doctrina del derecho administrativo que se ha pronunciado al respecto.

El autor Efraín Moto Salazar en su libro *Elementos de Derecho*, define la noción de servicio público, como *“la actividad concreta que el Estado realiza, a través de un personal competente, encaminada a satisfacer una necesidad del grupo social en forma continua y uniforme”*<sup>40</sup>

Por su parte Ernesto Gutiérrez y González la define desde un punto de vista amplio, como una actividad especializada que desarrolla una persona para dar

---

<sup>40</sup> Moto Salazar, Efraín, *Elementos de Derecho*, México, Editorial Porrúa, 1966, pág 100.

satisfacción, mediante prestaciones concretas y continuas a una necesidad, ya sea general o colectiva.<sup>41</sup>

De esta manera Bielsa define al servicio público como *toda acción o prestación realizada por la administración pública activa directa o indirectamente, para la satisfacción concreta de necesidades colectivas, y asegurada esa acción o prestación por el poder de la policía*.<sup>42</sup>

Bajo otro orden de ideas, el artículo 3, fracción XV de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal lo define como:

*“XV. **Servicio Público.** La actividad organizada que realice o concesione la Administración Pública conforme a las disposiciones jurídicas vigentes en el Distrito Federal, con el fin de satisfacer en forma continua, uniforme, regular y permanente, necesidades de carácter colectivo”.*

Inclusive existe un criterio jurisprudencial emitido en la quinta época de la considerada jurisprudencia histórica, que señala que el servicio público en derecho administrativo, se entiende como un servicio técnico prestado al público, de una manera regular y continua, para la satisfacción del orden público, y por una organización pública y que para que éste se considere público, es indispensable que la administración pública lo haya centralizado y que lo atienda directamente y de por sí, con el carácter de dueño, para satisfacer intereses generales; definición que limita de sobremanera el concepto de servicio público, al dejar fuera a los Poderes legislativo y al Poder Judicial, cuya impartición de justicia, debe ser considerado de igual manera un servicio público, por las consideraciones que se señalaran en el apartado correspondiente.<sup>43</sup>

---

<sup>41</sup> Gutiérrez y González, Ernesto, *Derecho administrativo y derecho administrativo al estilo mexicano*. México. Editorial Porrúa, 2003, pág. 297.

<sup>42</sup> Bielsa, Rafael, *Derecho Administrativo*, t. I, Madrid, 1955, pág. 262

<sup>43</sup> Amparo penal directo. Blackaller Ricardo, 6 de diciembre de 1924. Semanario Judicial de la Federación, Quinta Época, Tomo XV, página 1251, Pleno.

Como puede observarse, las definiciones del servicio público, así como el desmesurado uso del concepto en las legislaciones, específicamente en el marco jurídico mexicano, así como en la vida pública y política, fácilmente pueden orillar a confundir dicha acepción con la de función pública, función administrativa e inclusive con el trabajo público.

Sin embargo, atendiendo a las nociones tradicionales de servicio público aquí señaladas, se puede considerar que el servicio público comprende 3 elementos fundamentales para la construcción de su concepto: *el fin que cumple el servicio, la persona que lo atiende o presta y el régimen que lo regula.*

Como se ha referido en líneas anteriores, la reforma de Estado, la modernización, la globalización, así como la descentralización política y administrativa, también inciden directamente en estos tres elementos que conforman la noción tradicional de servicio público. En el primer elemento, respecto al objeto que cumple, si bien el servicio público tiene como finalidad la satisfacción de una necesidad colectiva, tal apreciación está supeditada a cuestiones subjetivas pues pueden obedecer a situaciones de utilidad pública o de otro tipo de naturaleza distinta a la necesidad colectiva, toda vez que lo que es necesario para un grupo de la población, no es necesario para otro, o en su caso ¿Cuántas personas se necesitan para ser consideradas colectividad?

Ahora bien, por lo que hace a la persona que atiende o presta el servicio público, y retomando lo antes citado en el presente trabajo, en esta cultura orientada al desempeño en un sector público menos centralizado que busca la Nueva Gestión Pública, ya no es sólo la Administración Pública por sí misma o a través de las llamadas concesiones que presta servicios públicos, sino que surgen otras asociaciones u organizaciones a quienes el Estado delega poderes de naturaleza pública.

Por último, el régimen que lo regula, que al tratarse de actividades de interés público, necesariamente son objeto de regulación del derecho público, a

pesar inclusive de que la Nueva Gestión Pública hace énfasis en los estilos administrativos del sector privado.

De esta manera, una vez que se ha hecho referencia a la necesidad de generar gobiernos más efectivos y funcionales, resulta indispensable abordar la búsqueda del mejoramiento de los procesos que se generan alrededor de las instituciones para mejorar los servicios públicos que presta, y esta se lleva a cabo a través de la consolidación de la visión organizativa del “enfoque cliente”, que indiscutiblemente introduce el atributo calidad.

La calidad es una palabra que resulta casi mágica al movilizar recursos y por ende, permitir estrategias de cambio que origina beneficios. La idea de calidad en la Nueva Gestión Pública, transmite la idea de compromiso con el ciudadano, con el fin de brindarles un producto o servicio que satisfaga sus expectativas.

En México, la implementación de la calidad en la gestión pública surge, como se había señalado, durante la ola de reformas económicas que buscaban transformar las relaciones entre el Estado, la economía y la sociedad, durante las últimas dos décadas del siglo XXI.

En el contexto mexicano de la década de los 80's, durante el gobierno del Presidente Miguel de la Madrid Hurtado, con la llamada *renovación moral de la sociedad*, incluyó en su discurso político los términos de transparencia, así como del rendimiento público del manejo de los fondos del pueblo, de tal manera que existiera un desglose suficiente y en forma accesible a la opinión pública.

Asimismo, en el mismo discurso abordó elementos trascendentales que pueden considerarse medulares en la búsqueda de un buen gobierno que está relacionado con la gobernabilidad democrática funcional que propicia la transparencia y la rendición de cuentas que se requieren para que el gobierno sea

más relevante para la sociedad, y en consecuencia, se encuentre más pendiente de ella.<sup>44</sup>

Bajo este orden de ideas, en el mismo discurso hizo referencia de la corrupción en el sector gubernamental, identificándola como la forma más intolerable de inmoralidad social, proponiendo reformar leyes y sistemas para prohibir que los funcionarios responsables aprovechen su posición para promover, directa o indirectamente, aprovechamiento de plusvalías de obras públicas o acciones de gobierno. Así como la necesidad de eficientar la función pública como cumplimiento del deber social.

No obstante lo anterior, las acciones más destacadas de ese sexenio que si bien denotan un notorio discurso encaminado a la búsqueda y adopción de la Nueva Gestión Pública, quedaron focalizadas a una lucha contra la corrupción, destacando la expedición de la Ley de Responsabilidad de los Servidores Públicos y sin grandes cambios en la gestión administrativa.

En efecto, con las reformas y adiciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal del 29 de diciembre de 1982, se plantea además también la necesidad de armonizar y fortalecer la función de control en el Sector Público, y en este sentido se crea la Secretaría de la Contraloría General de la Federación.

Posteriormente mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación del 28 de diciembre de 1994, se reformó la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, por lo cual se modificó a Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo el nombre de la dependencia, en el que además de dar continuidad a sus atribuciones en materia de vigilancia y responsabilidades de los

---

<sup>44</sup> Carty Winthrop y Rizvi Gowher (2004). *El desafío de la legitimidad para el buen gobierno y la gobernabilidad democrática: el imperativo de la innovación*. Ash Institute for Democratic Governance and Innovation. Citado por Moyado Estrada Francisco en *“La gestión de la calidad en México: una reflexión crítica*, explanans, vol. 2, número 1, 2013, págs. 35-58

servidores públicos, se le concedieron atribuciones con el objeto de modernizar y controlar otro tipo de funciones administrativas.

En este sentido, autores destacados en el tema, tales como la Mtra. María del Carmen Pardo, así como el Mtro. Rafael Martínez Puón y el Mtro. Francisco Moyado Estrada, coinciden en que para México la modernización administrativa de 1995 al año 2006, en un primer momento a partir del Programa Nacional de Modernización de la Administración Pública (PROMAP), como un instrumento para la consolidación de una Administración Pública accesible, moderna y eficiente, como principal demanda de la población y del proceso democrático.

El PROMAP fijó sus objetivos en 4 subprogramas: Participación y Atención Ciudadana, Descentralización y/o Desconcentración Administrativa, Medición y Evaluación de la Gestión Pública, Dignificación, Profesionalización y Ética del Servicio Público. Sin embargo, no obstante la claridad de los objetivos del PROMAP, los avances al sistema de calidad en el servicio público se limitaron a propuestas y proyectos que no lograron concretarse durante ese sexenio, reduciendo su impacto a la capacitación de algunos servidores públicos.

Por su parte, fue hasta el gobierno de Vicente Fox (Del 01 de diciembre del 2000 al 30 de noviembre del 2006) que se propuso un programa de modernización denominada “Agenda del Buen Gobierno”, en la que nuevamente aparecieron elementos de la Nueva Gestión Pública, ya que inclusive desde su campaña, el ex presidente del cambio se comprometió a promover una campaña de profesionalización y eficiencia del servicio público, para lo cual el 10 de abril de 2003 aprobó la Ley del Servicio Profesional de Carrera.

La Agenda del Buen Gobierno se basaba en seis estrategias: *a) un gobierno que cueste menos; b) un gobierno profesional; c) un gobierno digital; d) un gobierno con mejora regulatoria; e) un gobierno de calidad y d) un gobierno honesto y transparente.*

En este marco de calidad, se expide la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal y reforma entre otros ordenamientos legales, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación de 10 de abril de 2003, aunado a que cambia la denominación de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo por Secretaría de la Función Pública, confiriéndole la atribución para dirigir, organizar y operar el Sistema de Servicio Profesional de Carrera en las dependencias de la Administración Pública Federal Centralizada.

Es así que el Sistema del Servicio Profesional se convierte en un mecanismo para la administración del personal del Gobierno Federal que garantiza su ingreso, desarrollo y permanencia a través del mérito, igualdad de oportunidades, legalidad, eficiencia, objetividad, imparcialidad, equidad, vocación de servicio y lealtad institucional, así como para impulsar la profesionalización del servicio público en beneficio de la sociedad. De manera expresa se prohíbe cualquier acto de discriminación en razón de género, edad, capacidades diferentes, preferencias, condiciones de salud, estado civil, religión, origen étnico o condición social.

Asimismo, es a partir de esta visión de calidad en el servicio público que se incorporan nuevos principios tales como el de transparencia, responsabilidad, participación y la búsqueda activa de la eficiencia y la eficacia en la gestión de los recursos, considerando que el cumplimiento de estos principios permitiría alcanzar los mínimos del contrato social de Rosseau en el que el Estado se compromete con los ciudadanos y sus necesidades.

Se ha pretendido hacer pasar a la calidad como la agilización y mejora de los procedimientos internos de la organización; pero la calidad que interesa en el sector público es la que se encuentra definida por los ciudadanos, dirigida a una mejora de la satisfacción de los clientes, a partir de la prestación de mejores servicios y productos.

La gestión de la calidad social surge en el mercado, donde se desarrollan modelos competitivos para obtener el máximo beneficio posible, cuya capacidad de elección está reservada al cliente, pero siempre afectado por el principio de legalidad que rige al servicio público, en el entendido de que todas las autoridades solo pueden realizar lo que les esté estrictamente conferido por una Ley.

## **2.4 Concepto de Responsabilidad Administrativa**

La palabra **responsabilidad**, proviene de la raíz latina *spondeo*, de la voz *respondére* cuyo significado es responder. En esta tesitura, el autor Rafael Martínez Morales señala en su libro *Derecho Administrativo*, lo siguiente: “*responsabilidad es la obligación de pagar las consecuencias de un acto; responder de la conducta propia. Conforme a esa idea, un servidor público debe pagar o responder por sus actos indebidos o ilícitos, según lo establezcan las leyes*”.<sup>45</sup>

En este sentido, el régimen de responsabilidad de los servidores públicos previsto en el Título IV de Constitución Política define cuatro tipos de responsabilidades en que pueden incurrir los servidores públicos: **la penal, la civil, la política y la administrativa.**

En este sentido, la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se ha pronunciado al respecto en varios criterios, entre los que destacan, los siguientes:

*Tribunales Colegiados  
Novena Epoca  
Volumen X  
Página 799*

**Fecha de publicación: Agosto de 1999**

**SERVIDOR PUBLICO, LA RESPONSABILIDAD DEL, TIENE  
DIVERSOS AMBITOS LEGALES DE APLICACION  
(ADMINISTRATIVA, LABORAL, POLITICA, PENAL, CIVIL). El vínculo**

---

<sup>45</sup> Martínez Morales, Rafael, *Derecho Administrativo*, Editorial Oxford University Press-Harla, 3er y 4to curso, México, 1996, pág. 331

existente entre el servidor público y el Estado, acorde al sistema constitucional y legal que lo rige, involucra una diversidad de aspectos jurídicos en sus relaciones, entre los que destacan ámbitos legales de naturaleza distinta, como son el laboral, en su carácter de trabajador, dado que efectúa una especial prestación de servicios de forma subordinada, el administrativo, en cuanto a que el desarrollo de su labor implica el de una función pública, ocasionalmente el político cuando así está previsto acorde a la investidura, y además el penal y el civil, pues como ente (persona), sujeto de derechos y obligaciones debe responder de las conductas que le son atribuibles, de manera que al servidor público le pueda resultar responsabilidad desde el punto de vista administrativo, penal, civil e inclusive político en los supuestos que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, o la Constitución Local correspondiente y así mismo la laboral, y por lo tanto, no se incurre en la imposición de una doble sanción cuando éstas, aunque tienen su origen en una misma conducta, sin embargo tienen su fundamento y sustento en legislación de distinta materia (administrativa, laboral, penal, etc.).

**PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIAS ADMINISTRATIVA Y DE TRABAJO DEL CUARTO CIRCUITO.**

*Revisión fiscal 31/99.- Contraloría Interna en la Secretaría de Energía.- 1o. de junio de 1999.- Unanimidad de votos.- Ponente: José R. Medrano González.- Secretario: José Manuel de la Fuente Pérez.*

*Jurisprudencia  
Tribunal Pleno  
Novena Epoca  
Volumen III  
Página 128*

**Fecha de publicación: Abril de 1996**

**RESPONSABILIDADES DE SERVIDORES PUBLICOS. SUS MODALIDADES DE ACUERDO CON EL TITULO CUARTO CONSTITUCIONAL.** De acuerdo con lo dispuesto por los artículos 108 al 114 de la Constitución Federal, el sistema de responsabilidades de los servidores públicos se conforma por cuatro vertientes: A).-La responsabilidad política para ciertas categorías de servidores públicos de alto rango, por la comisión de actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen

*despacho; B).-La responsabilidad penal para los servidores públicos que incurran en delito; C).-La responsabilidad administrativa para los que falten a la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en la función pública, y D).-La responsabilidad civil para los servidores públicos que con su actuación ilícita causen daños patrimoniales. Por lo demás, el sistema descansa en un principio de autonomía, conforme al cual para cada tipo de responsabilidad se instituyen órganos, procedimientos, supuestos y sanciones propias, aunque algunas de éstas coincidan desde el punto de vista material, como ocurre tratándose de las sanciones económicas aplicables tanto a la responsabilidad política, a la administrativa o penal, así como la inhabilitación prevista para las dos primeras, de modo que un servidor público puede ser sujeto de varias responsabilidades y, por lo mismo, susceptible de ser sancionado en diferentes vías y con distintas sanciones.*

*Amparo en revisión 237/94.-Federico Vera Copca y otro.-23 de octubre de 1995.-Unanimidad de once votos.-Ponente: Juan Díaz Romero.-Secretaria: Adriana Campuzano de Ortiz. El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el quince de abril en curso, aprobó, con el número LX/1996, la tesis que antecede; y determinó que la votación es idónea para integrar tesis de jurisprudencia.-México, Distrito Federal, a quince de abril de mil novecientos noventa y seis.*

Ahora bien, centrandó el presente estudio a la responsabilidad administrativa, es importante señalar que en México si bien anteriores legislaciones tales como la denominada Ley Juárez de 1870, la Ley Díaz de 1886, y la Ley Cárdenas presentaron vestigios importantes como antecedente de la regulación de los servidores públicos, fue hasta la Ley de la Madrid de 1982 que se visibilizó la importancia de implantar la Responsabilidad Administrativa y el procedimiento disciplinario.

La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos de 1982, fue considerada por el autor Daniel Márquez, como *una ley de control por*

autonomasía.<sup>46</sup> Lo anterior por ser su principal finalidad, a pesar de tener gran parecido con el procedimiento jurisdiccional, es una ley por excelencia de estricto control.

*“La exposición de motivos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos (publicada en el Diario Oficial de la Federación el treinta y uno de diciembre de mil novecientos ochenta y dos), deja en claro la intención de que los funcionarios públicos se comporten con honradez, lealtad, imparcialidad, economía y eficacia, y define, entre otras, las obligaciones administrativas (se parte de un catálogo establecido por el legislador que sujeta a todo servidor público), las responsabilidades en que incurrir por su incumplimiento, los medios para identificarlo y las sanciones y procedimientos para prevenirlo y corregirlo. Esa facultad disciplinaria tiene su fundamento en el servicio público que el Estado debe prestar a la comunidad con excelencia, y su fin es asegurar y controlar la calidad y continuidad de tal actividad que se instrumenta con las funciones, empleos, cargos y comisiones de los servidores públicos. Esa actuación debe satisfacer los valores y cualidades de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia de la gestión o acción administrativa, que trasciendan en la calidad y peculiaridades del servicio público, acorde a conseguir o tratar de obtener los fines de la planeación y satisfacer necesidades públicas con la mayor economía y calidad. Las premisas que anteceden llevan a establecer que la administración tiene la facultad y la obligación de autoorganización para cumplir sus objetivos y, en ese contexto, se inscribe el poder disciplinario”.*<sup>47</sup>

En efecto, el 28 de diciembre de 1982, fue reformado el Título Cuarto de la Constitución en materia de responsabilidades de los servidores públicos, al

---

<sup>46</sup> Márquez Gómez, Daniel, *Los procedimientos administrativos materialmente jurisdiccionales como medios de control en la administración pública*. México. UNAM, 2003, pág. 85.

<sup>47</sup> Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, novena época, t. XVIII, julio de 2003, p. 941.

establecer el sistema de responsabilidades en sus artículos 108 a 114, y la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

La conocida también “Ley De la Madrid” no estableció la diferenciación entre infracciones graves y no graves, por lo que el 14 de marzo de 2002, entra en vigor la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, que realiza una distinción entre estas conductas, además de realizar una separación del procedimiento del Juicio Político y de la acción de Procedencia, con la responsabilidad de tipo administrativo.

En este sentido, cabe destacar lo que al efecto prevé la Ley General de Responsabilidades Administrativas al respecto, quien no solamente distingue entre las infracciones graves y no graves, como en su momento ya lo había realizado la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, sino que además esta distinción impacta directamente en la autoridad que será responsable de sustanciar y en su caso sancionar estas infracciones.

El Maestro Sergio R. Márquez Rábago, en su escrito “*Los Tipos de Responsabilidad del servidor público y la responsabilidad constitucional*”, señala que la responsabilidad administrativa deriva de la relación jerárquica, su naturaleza jurídica es la de un acto administrativo disciplinario, ejercicio del poder disciplinario que deriva de la misma relación jerárquica; sólo podrá sancionar a un servidor público, por faltas de este tipo, su superior jerárquico y se tutela el debido servicio público, el acatamiento de los principios constitucionales que regulan el servicio administrativo.

En este sentido, la legislación aplicable hasta el 18 de julio de 2017, fue la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, para los servidores públicos de la Federación y la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, específicamente en lo correspondiente a la responsabilidad administrativa para servidores públicos de la ahora Ciudad de México.

De esta manera, es importante destacar que actualmente las reformas constitucionales en materia anticorrupción publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 27 de mayo de 2015, son la base que sustenta la nueva legislación secundaria derivada de la entrada en vigor del Sistema Nacional Anticorrupción, entre la cual destaca la Ley General de Responsabilidades Administrativas, cuya entrada en vigor fue el 18 de julio de 2017.

Las reformas de referencia trastocaron 14 artículos constitucionales: 22, 28, 41, 73, 74, 76, 79, 104, 108, 109, 113, 114, 116 y 122. Respecto a los artículos del Título IV de la Constitución (artículo 108 al 114), se destaca la incorporación de los particulares a efecto de que sean sancionados por hechos de corrupción, así como la obligación de los servidores públicos de presentar la declaración patrimonial y de intereses (Declaración de Posible Conflicto de Interés), la ampliación del plazo de prescripción de 3 o 5 años, hasta 7 tratándose de faltas administrativas graves.

Y sin duda, una de las modificaciones más trascendentales cuyo tema será objeto de estudio para otro apartado de este capítulo, son las autoridades facultadas para investigar y sustanciar los procedimientos administrativos de responsabilidad, que en el marco del nuevo Sistema Nacional Anticorrupción compete a diferentes autoridades, atendiendo a la gravedad de la presunta infracción.

## **2.5. Sujetos de Responsabilidad Administrativa**

De conformidad con la normatividad aplicable, los servidores públicos son aquellas personas que desempeñan un empleo, cargo o comisión en los entes públicos, en el ámbito federal y local, conforme a lo dispuesto en el artículo 108 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En este orden de ideas, el artículo constitucional refiere que se reputan como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial de la Federación, los funcionarios y empleados y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier

naturaleza en el Congreso de la Unión o en la Administración Pública Federal, así como a los servidores públicos de los organismos a los que esta Constitución otorgue autonomía, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.

De esta manera, la Ley General de Responsabilidades Administrativas define a los servidores públicos como aquellas personas que desempeñan un empleo, cargo o comisión en los entes públicos, en el ámbito federal y local, conforme a lo dispuesto en el artículo 108 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

## **2.6. Procedimiento de imposición de sanciones a servidores públicos**

La potestad disciplinaria que tiene el Estado y que es ejercida sobre sus servidores públicos es materializada con el procedimiento de responsabilidades administrativas. En este sentido, a raíz del inicio de una transformación radical y sustancial en el Estado Mexicano, con la creación de ordenamientos legales e institucionales, en los cuales encabeza el Sistema Nacional Anticorrupción, como instancia de coordinación entre autoridades de todos los órdenes de gobierno en la prevención, detección y sanción de faltas administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos, se pretende rediseñar el Régimen de responsabilidad existente, más acorde a las necesidades sociales y a los retos que el combate a la corrupción, la opacidad y la impunidad requieren.

Como fue referido con anterioridad, La Ley Federal de Responsabilidad Administrativa de los Servidores Públicos así como la nueva Ley General de Responsabilidad Administrativa, establecen procedimientos para determinar la responsabilidad administrativa.

Para abordar el presente tema, cabe destacar que diversos autores utilizan indistintamente los términos proceso o procedimiento, para hacer referencia a éste, sin embargo, para efectos de aclarar ese punto, podemos decir que según el

autor Luis Dorantes Tamayo<sup>48</sup>, señala que el proceso es un conjunto de actos complejos que tienden a la aplicación de una ley general a un caso concreto para solucionarlo o dirimirlo; mientras que el procedimiento, se considera un conjunto de actos realizados conforme a ciertas normas para producir un acto.<sup>49</sup>

El autor Cipriano Gómez Lara, por ejemplo, hace hincapié en siete puntos que sustentan la unidad de un proceso<sup>50</sup>, los cuales son los siguientes:

1. El contenido de todo proceso es un litigio;
2. La finalidad de todo procesos es solucionar un conflicto;
3. En todo procesos existe un juez o un tribunal y dos partes que están supeditadas al tribunal con interese contrapuestos entre sí;
4. Todo proceso presupone la existencia de una organización de tribunal, con jerarquías y competencias;
5. En todo proceso existe una secuencia u orden de etapas;
6. En todo proceso existe un principio general de impugnación;
7. En todo proceso existen las llamadas cargas procesales, como medida de actuación de las partes.

Por otro lado, el autor Sergio Moserit Ortiz Soltero, citado por el Daniel Márquez Gómez, en su libro *Los procedimientos administrativos materialmente jurisdiccionales como medios de control en la administración pública*<sup>51</sup>, señala que el procedimiento disciplinario puede encontrar las siguientes fases:

- 1) Recepción de la queja o denuncia;
- 2) Admisión de la queja o denuncia;
- 3) Ratificación y salvaguardas.
- 4) Investigación de la queja o denuncia;

---

<sup>48</sup> Dorantes Tamayo, Luis, *Elementos de teoría general del proceso*, 4ª. Ed., México, Porrúa, 1993, p. 225. (citado por MÁRQUEZ GÓMEZ, Daniel, *Los procedimientos administrativos materialmente jurisdiccionales como medios de control en la administración pública*, México, UNAM, 2003, pág. 31).

<sup>49</sup> Acosta Romero, Miguel, *Teoría general del derecho administrativo*, 10ª ed., México, Porrúa, 1991, pág. 515. citado por MÁRQUEZ GÓMEZ, Daniel, *Los procedimientos administrativos materialmente jurisdiccionales como medios de control en la administración pública*. UNAM, 2003, pág. 32).

<sup>50</sup> Gómez Lara, Cipriano, *Teoría general del proceso*, 8ª. Ed., México, Harla, 1991.

<sup>51</sup> MÁRQUEZ GÓMEZ, Daniel, *Ob. cit.*, pág. 99.

- 5) Citatorio;
- 6) Notificación;
- 7) Audiencia;
- 8) Resolución.

En este orden de ideas, de la doctrina jurídica se deduce que un juicio *lato sensu*, se compone de cuatro etapas, a decir: la primera es la expositiva, postulatoria o polémica, en ella las partes exponen o formulan sus demandas, contestaciones y reconvencciones, sus pretensiones y excepciones, así como los hechos y las normas en que fundan aquellas; la segunda es la probatoria o demostrativa, en donde las partes y el juzgador realizan los actos tendientes a verificar los hechos controvertidos, sobre los cuales se ha planteado el litigio; la tercera etapa la constituyen los alegatos, en la cual las partes expresan las argumentaciones tendientes a demostrar que han quedado probado los hechos en que fundaron sus respectivas pretensiones y excepciones y que resultan aplicables los preceptos jurídicos invocados en apoyo de dichas pretensiones y excepciones; y la cuarta es la resolutive, en la que el juzgador, sobre las posiciones contradictorias de las partes y con base en los hechos efectivamente probados, emite su decisión sobre el conflicto y pone término normalmente al proceso.

En este sentido, si bien el procedimiento administrativo disciplinario que prevé la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, así como la Ley General de Responsabilidades Administrativas no es propiamente un juicio, al ser un procedimiento privativo de derechos debe seguir las reglas de uno, por ser de naturaleza sancionadora-administrativa, en el que el Estado ejerce su facultad punitiva.

Ahora bien, centrando el objeto de estudio del presente trabajo, en el marco jurídico aplicable a los servidores públicos de la Ciudad de México, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, introduce un sistema genérico de responsabilidades administrativas para todos los servidores públicos. En el

artículo 64 y 65 se establecen las bases mínimas de un procedimiento a seguir. Cada órgano de control, ya sea federal o local, implementa sus procedimientos conforme a su normatividad, en caso de que la tengan y con base en su organización institucional. En sus procedimientos se remiten a su vez a códigos procesales o administrativos, como leyes supletorias.

Del contenido de los artículos de referencia, en correlación con el Código Federal de Procedimientos Penales, de aplicación supletoria a la Ley en comento, atento al contenido del artículo 45 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, se distinguen dos etapas:

**a) Procedimiento de investigación (artículo 65), y;**

**b) Procedimiento de responsabilidad administrativa (artículo 64),** que se compone de diferentes etapas, que integran la instrucción correspondiente.

En este sentido, tomando en consideración lo dispuesto en el artículo 1° del Código Federal de Procedimientos Penales, en correlación con los numerales 45, 65, y 64 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, los Procedimiento se integran, entre otros, por las siguientes etapas:

- a)** El de la Investigación, que establece las diligencias legalmente necesarias, para que pueda resolverse si se ejercita o no la acción;
- b)** El de Preinstrucción, en el que se realizan las actuaciones para determinar los hechos materia del proceso. La clasificación de éstos y la probable responsabilidad;

El de instrucción, que abarca las diligencias practicadas ante y por los Tribunales, con el fin de averiguar y probar la existencia de la responsabilidad y las circunstancias en que se hubiese cometido.

Ahora bien, la Ley General de Responsabilidades Administrativas y sus correlativas en los Estados, conservan estas mismas etapas procesales con una nueva etapa consistente en la calificación de la falta, toda vez que, como se

explicará con posterioridad, en el caso de los procedimientos de responsabilidad seguidos a los servidores públicos de la Administración Pública, sí la falta resultara grave, el procedimiento disciplinario deberá ser conocido, y sancionado por los Tribunales de Justicia Administrativa, y en caso de no ser así, por la autoridad sustanciadora.

## **2.7 Sanciones administrativas**

En primer momento, es importante comenzar el presente tema con el concepto de sanción, en el que al respecto García Máynez, señala que: *“sanción es la consecuencia jurídica que el incumplimiento de un deber produce en relación con el obligado a efecto de mantener la observancia de las normas, reponer el orden jurídico violado y reprimir las conductas contrarias al mandato legal”*<sup>52</sup>.

De lo anterior se desprende que una sanción surge como resultado de un incumplimiento, ahora bien en el ámbito administrativo tenemos que por las características de esta materia se concibe a la sanción administrativa como la medida que imponen las autoridades administrativas a quienes infringen la ley administrativa, denotando así la existencia de un acto ilícito proveniente de una persona que fractura el orden jurídico administrativo, y que repercute en un daño a la administración del Estado, a la colectividad, a los individuos o al interés en general.

Por ello, es claro que al hablar de sanciones administrativas, el enfoque va dirigido a una afectación colectiva, donde el Estado juega el papel de afectado y el servidor público es visto como un peligro para la sociedad, cuando no cumple con las obligaciones propias de su cargo, empleo o comisión, de ahí que el concepto de sanción administrativa nos lleva a esa búsqueda correctiva, preventiva e incluso restrictiva de la conducta de un servidor público, el cual se debe dirigir

---

<sup>52</sup> GARCIA MAYNEZ, Eduardo, *Ob. cit* pág. 295.

conforme a los principios establecidos en nuestra Constitución, estos principios no sólo son protegidos por el ámbito administrativo sino también por el derecho civil e incluido el penal, toda vez que las sanciones administrativas pueden coexistir con otras sanciones.

De lo anterior, se desprende que la finalidad de la sanción administrativa es sin duda restricción, corrección y en su caso la reparación del daño de la esfera de derechos del servidor público, ya que su incumplimiento ya se materializó, de ahí que hablemos de una sanción disciplinaria, misma que tal como afirma Otto Mayer se explica en virtud de que la relación de servicio del derecho implica necesariamente una fidelidad y una devoción especiales, cualquier contravención no representa, pues solamente un desorden que se ha de reprimir, sino que ese hecho aislado tiene una importancia mucho mayor porque con él se pueden inferir conclusiones acerca de la existencia de sentimientos que no están de acuerdo con aquella exigencia fundamental, lo cual afecta la función pública.<sup>53</sup>

Ahora bien, las sanciones administrativas por su naturaleza pueden ser clasificadas atendiendo a diversos criterios, podemos encontrar sanciones resarcitorias y restrictivas de la esfera jurídica; de disciplina correctiva y disciplina depurativa; por sus efectos también pueden clasificarse en correctivas, expulsivas y represivas.

Asimismo tenemos que la eficacia de la multicitada sanción puede ir dirigida a funciones como disuasión, cumplimiento de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos y presencia de la autoridad. Esa responsabilidad en ciertos casos puede traer como consecuencia la terminación de los efectos del nombramiento, en otros casos dicha responsabilidad no trasciende fuera de la administración sin embargo existen

---

<sup>53</sup> DELGADILLO GUTIERREZ, Luis Humberto, *El sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos*, 6ª ed, México, Editorial Porrúa 2011. Pág. 116.

distintos tipos de sanciones administrativas y cada una de ellas trae sus efectos, materializándose en penas disciplinarias.

En este sentido, la sanción administrativa es una medida que busca evitar la realización de actos u omisiones que se estiman contrarios a derecho; es decir, sólo se materializa si el servidor público vulnera con su actuar los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia de la gestión y acción administrativa, previstos en la Constitución, ya sea que estos se definan en la legislación bajo la cual se expidió su nombramiento, en la normatividad y especificaciones propias de la actividad desarrollada, lo anterior con la finalidad de que el Estado asegure y controle la calidad y continuidad de tal actividad que se instrumenta con las funciones, empleos, cargos y comisiones de los servidores públicos.

Como fue referido con anterioridad, el Estado tiene la obligación de asegurar y controlar la calidad y continuidad del servicio público a través de las funciones, empleos, cargos y comisiones de los servidores públicos.

Lo anterior, precisamente porque las sanciones establecidas en la normatividad buscan eliminar vicios como la irresponsabilidad y la corrupción, entre los servidores públicos, ponderando con ello los principios de los servidores públicos dirigidos a constituirse como herramientas del Estado que garantizan el orden social, logrando la eficacia de la Administración Pública, es decir, la responsabilidad administrativa de donde derivan las sanciones que buscamos analizar, va dirigida a la actividad del servidor público, por sus actos u omisiones que afectan la legalidad, la honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben observar en el desempeño de sus empleos, cargo o comisiones y por tanto el tipo de sanción será aplicada dependiendo del grado de afectación causado como servidor público, sin importar que la acción afecte o no a un tercero, caso en el cual podrán darse supuesto de responsabilidad civil o penal.

La sanción administrativa es aplicada por la autoridad facultada para ello, cuando el servidor público no cumple con las obligaciones, es decir cuando tenga una conducta de incumplimiento, y por tanto no se conduzca bajo los principios y valores establecidos en el artículo 109 de nuestra Constitución, o bien no realice las obligaciones plasmadas en la ley aplicable.

Los servidores públicos tienen la responsabilidad de desempeñarse conforme a lo establecido en nuestra Constitución, por lo que en caso de incumplimiento a estas normatividades, se hacen acreedores a la aplicación de una sanción, la cual debe ser determinada conforme a los elementos propios del servidor público, pudiendo aplicar cualquiera de los siguientes tipos de sanciones: apercibimiento (únicamente Ciudad de México), amonestación privada o pública, suspensión, destitución, sanción económica e inhabilitación, mismas que serán analizadas en otro punto del presente ensayo.

En este sentido, es importante mencionar en forma breve los valores o principios previstos en nuestra Constitución, mismo que se enuncian de la manera siguiente: la legalidad refiere que el servidor público debe ajustar su a lo expresamente establecido en la Ley, ya que en el ámbito del derecho público, los servidores públicos sólo pueden hacer lo que la Ley les permite.

Por su parte hablar de honradez, implica que todo servidor público en el ejercicio de sus funciones, debe utilizar los recursos públicos, tanto humanos como materiales, técnicos y financieros, con el mayor cuidado y esmero, dedicándolos exclusivamente al fin para el que se encuentran afectos, también se puede considerar como la norma general que implica conformar la actuación a principios morales de cada individuo.<sup>54</sup>

---

<sup>54</sup><http://www.contraloriadf.gob.mx/contraloria/cursos/MARCOJURIDICO/paginas/sans.php>

Asimismo, tenemos que la lealtad consiste en el deber de guardar la Constitución, las instituciones y el orden jurídico de nuestro país, es decir, le exige al servidor público la entrega a la institución, preservando y protegiendo los intereses públicos; Imparcialidad, este principio o valor se busca que el servidor público no desvirtúe el ejercicio de la función pública para beneficiar intereses personales, familiares o de negocios. El ejercicio de la función pública no puede beneficiar a unos en perjuicio de otros, por lo que toda la actuación de los servidores públicos debe ser realizada sin preferencias personales; Eficiencia. Es el deber de ejercitar la función pública en forma congruente a los fines y propósitos establecidos por el empleo, cargo o comisión de que se trate.<sup>55</sup>

Bajo esta tesitura, cabe mencionar en este trabajo, que la nueva la Ley General de Responsabilidades Administrativas cuya entrada en vigor está prevista para el siete de julio del año dos mil diecisiete, incorpora nuevos principios que de igual manera deben regir el servicio público, tales como la objetividad, la cual consiste en actuar congruencia, oportunidad y proporcionalidad al hecho, con las razones que el derecho le suministran, y no por las que se deriven de su modo personal de pensar o de sentir, por lo que su actuar con serenidad de ánimo equilibrio interno a fin de que sus decisiones estén desprovistas de aprehensiones y prejuicios; el profesionalismo, radica en buscar la más alta excelencia y el conocimiento profundo de la teoría, técnica y práctica que los servidores públicos emanen seguridad en su ejercicio laboral, para lo cual deberán siempre actualizarse y capacitarse con el objeto de elevar la calidad de sus actividades.

Por otra parte, se incluye además el respeto a los derechos humanos, que es la preservación del Estado de derecho, la defensa y protección de la dignidad humana para garantizar los más amplios márgenes posibles para el bien común; disciplina comprende el aprecio de sí mismo, la pulcritud, los buenos modales el rechazo a los vicios, la puntualidad en el servicio, la exactitud en la obediencia, el

---

<sup>55</sup> *Idem.*

escrupuloso respeto a las leyes y reglamentos, así como a los derechos humanos.<sup>56</sup>

Desde la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos hasta la actual Ley General de Responsabilidades se contemplan las sanciones siguientes:

- ***Amonestación privada o pública.***
- ***Suspensión;***
- ***Destitución del puesto;***
- ***Sanción económica; e***
- ***Inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público.***

Dichas sanciones son impuestas derivadas de una infracciones administrativas de los servidores públicos, se generan como consecuencia jurídica de los actos u omisiones, en que incurren los servidores públicos durante el ejercicio de sus funciones; es decir, cuando en el desempeño de su empleo, cargo o comisión incumplan con sus obligaciones y/o responsabilidades, y se imponen a través de un procedimiento administrativo de responsabilidad.

## **2.7 Ética Pública en el Poder Judicial de la Ciudad de México**

Sin duda alguna, al establecer los principios que deben regir el servicio público tales como la honradez, lealtad, imparcialidad, legalidad, eficiencia, la objetividad y el profesionalismo, se hace referencia a una cuestión no sólo de aptitudes o capacidades para ejercer dicho servicio, sino a una cuestión que va directamente relacionada a la ética pública, toda vez que los principios son aquellos valores necesarios en una sociedad y constituyen el fundamento de cualquier construcción ética.

---

<sup>56</sup>[http://secretariadoejecutivosnsp.gob.mx/work/models/SecretariadoEjecutivo/Resource/457/1/imagenes/Manual\\_para\\_Evaluacion\\_Desempeno\\_Anexo%20II.pdf](http://secretariadoejecutivosnsp.gob.mx/work/models/SecretariadoEjecutivo/Resource/457/1/imagenes/Manual_para_Evaluacion_Desempeno_Anexo%20II.pdf)

Ahora bien, para abordar la ética pública en un primer momento es necesario definir el concepto de ética, que proviene del griego *ethos* que hace referencia a la manera de hacer o adquirir las cosas, a las costumbres o hábitos y del sufijo *ico* que refiere a la rama de la filosofía que estudia la moral y la manera de juzgar la conducta humana. Sin demérito de lo anterior, al aludir al vocablo *êthos* la que, la tradición filosófica la sitúa directamente en Aristóteles, quien la refiere como un adjetivo relacionado con el modo de ser o carácter; es decir, lo interno de una persona.

Una vez dicho lo anterior, el autor Oscar Diego Bautista en la obra denominada *Ética Pública y Buen Gobierno. Fundamentos, estado de la cuestión y valores para el servicio público*, define a la ética de al tenor siguiente:

*...De esta manera, la ética es la disciplina del conocimiento que estudia las actitudes, hábitos y costumbres del ser humano. Estudia y explica el porqué de la conducta humana y propone formas deseables para actuar. Se posee ética cuando se logra establecer, para uno mismo, un conjunto de virtudes que se tornan principios bajo los cuales se rige la conducta...<sup>57</sup>*

Una vez precisado lo anterior, se puede precisar que cuando la ética es aplicada al ámbito público se denomina, adquiere el carácter de ética pública cuando refiere a principios o valores en la conducta de aquella persona que desempeña un cargo público.

La ética en el servicio público, es el conjunto de todos aquellos principios y valores mínimos que guían a las personas que ostentan un empleo, cargo o

---

<sup>57</sup> Diego Bautista, Oscar. *Ética Pública y Buen Gobierno. Fundamentos, estado de la cuestión y valores para el servicio público*, México, IAPEM, 2009, pág. 21

comisión en el servicio público a tomar decisiones y desempeñar sus cargos, salvaguardando siempre el interés público.

Lo antes descrito, resulta más sencillo de referir que de aplicar, toda vez que en una utopía del servicio público, todas aquellas personas que representan al Estado, deberían además de contar con un perfil profesional y académico, estar dotados de un perfil ético que les permitiera anteponer los intereses de la colectividad sobre los propios; lo que se traduce en una verdadera vocación de servicio.

Tal circunstancia se ha vuelto necesaria, toda vez que si bien a través de la transparencia, la rendición de cuentas y la responsabilización de los servidores públicos, se crean controles externos a los individuos que ejercen un cargo público, es indispensable caminar de la mano con los controles internos que precisamente se traduce en la ética pública, para la formación integral de un servidor público.

En esta tesitura, para Manuel Martínez Bargeño: “La idea de servicio público es el fundamento de la ética, por eso el trabajo en el sector público fue identificado desde sus orígenes con la honradez, la laboriosidad, la eficacia, la transparencia y otros muchos valores que hicieron del trabajo en el sector público una auténtica tarea de la que la sociedad espera frutos de calidad”<sup>58</sup>

A la luz del Sistema Nacional Anticorrupción y sus similares locales, la creación de políticas eficaces de ética pública y responsabilidad en el desempeño del servicio público, se vuelven pilares en el rescate de las Instituciones Públicas y la confianza social, de tal manera que con la entrada en vigor de estos Sistemas, se pretende enfáticamente establecer instrumentos normativos básicos que fomenten éstos valores éticos.

---

<sup>58</sup> Martínez Bargeño, Manuel, “La ética nuevo objetivo de la gestión pública”, en: *Revista de Gestión y Análisis de Políticas Públicas* No. 10, sep-dic 1997, pág. 24

Dentro de estos instrumentos normativos y jurídicos destacan tres principalmente: Las leyes relacionadas con los Sistemas Anticorrupción, la creación, o en su caso adecuación de Códigos de Ética a la realidad social y de conformidad al Sistema Nacional Anticorrupción, así como las Leyes en materia de responsabilidades administrativas de los servidores públicos.

De tal manera que se puede sostener que la formación integral de servidores públicos verdaderamente comprometidos con la labor que desempeñan redundará no sólo en la prestación de servicios más eficientes y de mejor calidad, sino además, en la recuperación de la confianza en los gobiernos por parte de sus gobernados y en general, el rescate de las instituciones públicas, salvaguardando con ello el Estado de Derecho.

Ahora bien, aunado a lo ya señalado anteriormente, la importancia de la función judicial y las atribuciones que desempeña la máxima casa de justicia deber estar dotado de la confianza social y el desempeño ético de su función. En este sentido, si bien hablar de ética judicial no implica únicamente tratar la ética de las y los juzgadores, ésta es ineludiblemente la figura que más impacta en la percepción de la sociedad.

Bajo este orden de ideas, vale la pena abordar el texto de Norberto Bobbio ¿Gobierno de los hombres o de las leyes?, en el que el Juzgador abandona la simplista concepción del Montesquieu respecto a ser el ser inanimado cuya boca que pronuncia las palabras de la ley.

De esta manera, si se espera que el buen funcionamiento de la justicia dependa de los hombres y no de las leyes, estos hombres cuyos actos no solamente deben ser emitidos libres de pasiones, si además deben estar dotados de ciertos valores que rigen la función judicial.

Con el objetivo de cumplir con esta meta, el 01 de diciembre de 2004, el Poder Judicial de la Ciudad de México publica el Código de Ética del Tribunal

Superior de Justicia y del Consejo de la Judicatura del entonces Distrito Federal, mismo que se erige con el objeto de hacer explícitos los propósitos primordiales, los valores y obligaciones que deben regir en la administración e impartición de justicia, sin perjuicio de las normas jurídicas plasmadas en las leyes que regulan el ejercicio del mismo.

### **CAPÍTULO 3. EL CONSEJO DE LA JUDICATURA DE LA CIUDAD DE MÉXICO**

Una vez que se ha abordado la división de poderes en capítulos precedentes, ha quedado establecido que si bien existe una amplia relación que debe conservarse entre ellos, ésta es una cuestión de coordinación y no de subordinación; razón por la cual, cada uno debe ser capaz de autogobernarse y, por ende, capaz de administrar sus recursos humanos, materiales y financieros.

La impartición de justicia debe ser considerada como un servicio público que responde a una creciente demanda social de una sociedad más desarrollada y con conflictos de todo tipo que afecta a los poderes políticos, económicos y sociales. Servicio que no solamente debe garantizar la independencia judicial, sino también la eficacia de la justicia como un servicio público de calidad.

En tal panorama, resulta evidente la necesidad de dotar a los Poderes Judiciales de los insumos necesarios para desempeñar sus atribuciones de conformidad con los principios que rigen la función judicial, específicamente aquellos establecidos en el artículo 1° de la Ley Orgánica del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal consistentes en la expeditéz, la imparcialidad, la legalidad, la honradez, la eficiencia y eficacia; principalmente, ya que si bien también considera a la independencia, la caducidad, la sanción administrativa, la oralidad, la calidad total en sus procesos operativos, administrativos y contables, la excelencia en recursos humanos, la vanguardia en sistemas tecnológicos, así como la carrera judicial, tales acepciones no comulgan con la definición de principio que se ha abordado en el desarrollo de la presente investigación.<sup>59</sup>

---

<sup>59</sup> Como fue referido en el capítulo anterior, los principios se refieren a aquellas creencias o valores que direccionan la forma de pensar, actuar y en general, el ser de las personas, desde un punto de vista interno. Por su parte, los valores se relacionan directamente a una cualidad por la que una persona o cosa, despierta mayor aprecio, admiración y estima.

En este sentido, tanto la caducidad como la sanción administrativa son consecuencias jurídicas que derivan del actuar de los servidores públicos y no así de una cualidad.

### 3.1 Antecedentes y Evolución

Considerando los antecedentes más trascendentales de la administración de los Poderes Judiciales, es importante destacar que durante el siglo XIX, se reconoció la existencia de la Secretaría de Justicia e Instrucción Pública en México dependiente del Ejecutivo Federal.

La mencionada dependencia se encontraba encargada de cuidar que la justicia se administrara pronta y cumplidamente, así como de informar al Poder Legislativo de la capacidad o insuficiencia de las leyes existentes y de los vicios e inconvenientes que se notan en la práctica para llenar aquél objeto; por lo que se puede considerar que esta Secretaría, fue el vínculo de los otros dos poderes con el Poder Judicial.

Sin embargo, tal circunstancia fue el motor principal de que mediante el artículo 14 transitorio de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada el 05 de febrero de 1917, se ordenará la supresión de la Secretaría de Justicia, al considerarse que a través de ella el Ejecutivo Federal se involucro en exceso, durante la dictadura del General Díaz<sup>60</sup>; lo anterior aunado a lo negativo que resultaba la intervención de esta Secretaría en el nombramiento del personal de Administración de Justicia en los términos siguientes:

---

Por su parte la independencia, como se desarrollará con mayor profundidad en líneas próximas, es una característica necesaria de la función jurisdiccional que garantiza, misma que se relaciona con elementos objetivos y no simplemente internos de una persona, sino del propio Poder Judicial.

Ahora bien, la carrera judicial en términos de lo que establece el artículo 187 de la Ley Orgánica del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, es el sistema que organiza los estudios e investigaciones de las diversas disciplinas jurídicas, dirigido al mejor desempeño de la función judicial y para hacer accesible la preparación básica para la presentación de exámenes de aptitud para cubrir las vacantes, por medio de los concursos de oposición correspondientes.

Por último, respecto a la oralidad, la calidad total en sus procesos operativos, administrativos y contables, la excelencia en recursos humanos, la vanguardia en sistemas tecnológicos, los mismos hacen referencia a la modernización y actualización constante de la impartición de justicia, pero como fue referido con anterioridad, estos criterios son totalmente objetivos y no sólo cualidades.

<sup>60</sup> Fix Fierro, Héctor. *La Administración de la Suprema Corte de Justicia de la Nación*. Revista de Administración Pública, México, pág. 25

*“...Se ha creído conveniente la supresión de las secretarías de Justicia e Instrucción Pública, porque la primera, en un régimen federal no tiene razón de ser y puede decirse que de un modo general su intervención en el nombramiento del personal de la Administración de Justicia y su vigilancia sobre éste no dan otro fruto que la corrupción del Poder Judicial...”<sup>61</sup>*

Posteriormente, durante el siglo XX, específicamente entre 1917 y 1994, la administración del Poder Judicial de la Federación se encontraba a cargo de la Suprema Corte de Justicia de la Nación cuyas funciones se limitaban a la designación de los jueces y magistrados, cambios de adscripción, creación de nuevos órganos jurisdiccionales y determinación de sus competencias, así como a funciones de disciplina de los servidores públicos de juzgados y tribunales, todas estas atribuciones ejercidas por conducto de su Comisión de Gobierno y Administración.

En este sentido, respecto a la administración de los Poderes Judiciales, con la finalidad de no distraer a los juzgadores de su actividad primordial, que es aquella referida a la administración e impartición de justicia, es que surgen los denominados Consejos de la Judicatura o de la Magistratura como órganos especializados de gobierno y administración encaminados a garantizar la eficacia integral de los Poderes Judiciales, así como la independencia de los juzgadores, estableciendo una clara división entre sus labores administrativas y jurisdiccionales.

El Consejo de la Judicatura Federal es definido por Alejandro Álvarez Cárdenas, como *“un órgano colegiado de administración y vigilancia del Poder Judicial de la Federación, constitucional y legalmente constituido, para definir los lineamientos de la carrera judicial y ejercer con independencia técnica y de*

---

<sup>61</sup> *Diario de los debates del Congreso Constituyente*, Tomo II, México, Imprenta de la Cámara de Diputados, 1922, pág. 483

*gestión, según su competencia, la función disciplinaria entre sus miembros, con excepción de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Tribunal Electoral*".<sup>62</sup>

Ahora bien, respecto a su naturaleza Israel Rivas Acuña explica la naturaleza jurídica del Consejo de la Judicatura Federal al señalar:

*“El Consejo se puede situar en el Estado Constitucional como órgano plenamente administrativo y no jurisdiccional, pues en general las funciones que ejerce se relacionan con atribuciones de gestión administrativa de las garantías judiciales, y la única función que pudiera equipararse al ejercicio de la función jurisdiccional, lo que significa la función disciplinaria, lo cual constituye en realidad una función de carácter eminentemente administrativa dado que el procedimiento disciplinario constituye en sí un procedimiento de control interno que permite valorar las conductas irregulares, pero no decidir conflictos jurídicos entre partes”*.<sup>63</sup>

El primer antecedente reconocido como tal en el siglo pasado, es el de los modelos italiano y francés con su denominados Consejo Superior de la Magistratura cuya influencia permeo en el modelo español con el Consejo General del Poder Judicial, establecido en el artículo 122 de la Constitución de 1978, que a su vez tuvo gran impacto en Latinoamérica, y en especial en México.

Bajo este orden de ideas, si bien en nuestro país surgen por primera vez Consejos de la Judicatura, en las reformas constitucionales locales de los estados de Sinaloa y Coahuila en el año de 1988, fue hasta la reforma constitucional de

---

<sup>62</sup> Álvarez Cárdenas, Alejandro, *El procedimiento disciplinario del consejo de la judicatura federal*, México, Porrúa, 2001, p. 12

<sup>63</sup> Rivas Acuña, Israel, “Conceptos, teorías y modelos de la administración judicial en el Estado constitucional”, 2007, *Reforma Judicial, Revista Mexicana de Justicia*, núm. 9, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas.

1994 que se creó el Consejo de la Judicatura Federal como órgano administrativo, con facultades referidas a la administración, vigilancia y disciplina del Poder Judicial Federal, con excepción de la Suprema Corte de la Nación y la creación del Consejo de la Judicatura Federal comenzó con una ola de Consejos de la Judicatura a lo largo del territorio nacional.

El Congreso de la Unión de los Estados Unidos Mexicanos, a través de una de las reformas en materia judicial más polémica, en atención a la celeridad con la que fue concebida<sup>64</sup>; dicha reforma crea al Consejo de la Judicatura Federal a finales del año 1994 y principios de 1995, buscó fortalecer no sólo el funcionamiento del Poder Judicial, sino su autonomía e independencia frente a los demás poderes.

Actualmente, el Consejo de la Judicatura Federal se encuentra integrado por siete miembros: el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que funge como Presidente del Consejo de la Judicatura, tres Consejeros designados por el Pleno de la Corte, por mayoría de cuando menos ocho votos, de entre los magistrados de Circuito y jueces de Distrito; dos Consejeros designados por el Senado, y uno por el Presidente de la República.

En este orden de ideas, en el mismo año, a través del decreto de reforma al artículo 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en la misma fecha, se crea el Consejo de la Judicatura del Distrito Federal, que surge a semejanza del Consejo de la Judicatura Federal.

Anteriormente, el artículo 122 Constitucional regulaba al Consejo de la Judicatura en su fracción VII y, posteriormente, con la reforma publicada el 22 de agosto de 1996 en el Diario Oficial de la Federación, se contempló al mencionado órgano colegiado en el inciso "C", Base Cuarta, de la fracción II a la fracción VI;

---

<sup>64</sup> El 5 de diciembre de 1994 fue presentada ante la Cámara de Senadores la iniciativa de reformas constitucionales, misma que con modificaciones de esta Cámara fue publicada el día 31 del mismo mes y año.

asimismo, con las reformas del veintinueve de enero de dos mil dieciséis, el Consejo de la Judicatura es contemplado en el apartado A, fracción IV del multicitado artículo 122, en el que en conjunto con el Tribunal Superior de Justicia y los juzgados y tribunales que establezca la Constitución Política de la Ciudad de México, constituyen el Poder Judicial de la Ciudad de México.

### **3.2 Consejos de la Judicatura en el Mundo**

No existe un modelo único de organización para aquellas instituciones públicas cuya principal función sea la de impartir justicia. En este sentido, existen diversas posibilidades para regular el funcionamiento interno de dichos Poderes, no obstante ello, la creación de los consejos de las judicaturas como órganos específicos de administración, se ha vuelto una práctica recurrente en muchos países.

En este, en noviembre de 2002 los órganos de gobierno del poder judicial de tres Estados miembros de la Unión Europea: Consejo de la Judicatura holandés (*Raad voor de rechtspraak*), junto con el Consejo de la Magistratura belga, (*Conseil Supérieur de la Justice*) y el Servicio de Tribunales irlandés (*Courts Service*) se dirigieron a sus homólogos europeos proponiendo la celebración de una conferencia de Consejos del Poder Judicial de los Estados miembros de la Unión Europea.

El objetivo primigenio de dicha reunión, era comenzar a crear espacios de comunicación e intercambio de experiencias entre los distintos órganos de gobierno y administración del Poder judicial, en el área de la Unión Europea, iniciativas con el objetivo de crear espacios permanentes de encuentro y reflexión entre los consejos de la magistratura europeos y de esta manera se crea la **RED EUROPEA DE CONSEJOS DE JUSTICIA (RECJ)**

En la actualidad son miembros de pleno derecho de la RECJ los Consejos del Poder Judicial o instituciones similares de los siguientes Estados miembros de

la Unión Europea: Bélgica, Bulgaria, Croacia, Dinamarca, Eslovaquia, Eslovenia, España, Grecia (Consejo Judicial Supremo de la Justicia Civil y Penal, y Consejo Judicial Supremo de la Justicia Administrativa), Hungría, Irlanda, Italia (Consejo Superior de la Magistratura y Consejo de Presidencia de la Justicia Administrativa), Letonia, Lituania, Malta, Países Bajos, Polonia, Portugal, Reino Unido (Inglaterra y Gales, Irlanda del Norte y Escocia) y Rumanía.

Asimismo, son observadores de la RECJ los Ministerios de Justicia o los Consejos del Poder Judicial de los siguientes Estados de la Unión Europea o candidatos a la adhesión a la Unión Europea: Albania, Alemania, Austria, Chipre, Chequia, Estonia así como el Tribunal de Justicia de la Unión Europea<sup>65</sup>.

Como objetivos de mayor importancia entre los miembros de la RECJ, se destacan los siguientes ámbitos:

- Análisis de las estructuras y competencias de los miembros, así como el intercambio de información sobre dichas estructuras y competencias.
- Intercambio de experiencias en relación con la organización y el funcionamiento del poder judicial.
- Cuestiones relacionadas con la independencia del poder judicial y otros temas de interés común.

### **3.3 Integración actual y la nueva integración señalada en la Constitución Política de la Ciudad de México**

El Consejo de la Judicatura de la Ciudad de México, se conforma igualmente por siete miembros a semejanza del Consejo de la Judicatura Federal,

---

<sup>65</sup><http://www.poderjudicial.es/cgpi/es/Temas/Relaciones-internacionales/Relaciones-internacionales-institucionales/Europa/Red-Europea-de-Consejos-de-Justicia/>

el que en atención al artículo 196 de la Ley Orgánica del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, se encuentra integrado por un Magistrado Presidente del Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de México, quien también fungirá como Presidente del Consejo de la Judicatura; un Magistrado; dos jueces elegidos por mayoría de votos de las dos terceras partes del Pleno de Magistrados; dos consejeros designados por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal y uno por el Jefe de Gobierno de la Ciudad de México.

Actualmente existe un serio debate respecto a la integración del Consejo de la Judicatura de la Ciudad de México, establecida en la Constitución Política de la propia Ciudad, publicada en su Gaceta Oficial el 5 de febrero de 2017, que si bien es todo un tema a analizar, de manera general se hace referencia en los términos siguientes:

De conformidad con lo establecido por el artículo 35 de la Constitución de referencia, el Consejo de la Judicatura seguirá integrado por siete consejeras o consejeros designados por el Consejo Judicial Ciudadano, de los cuales tres deberán contar con carrera judicial y quien presida el Consejo de la Judicatura no podrá presidir el Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de México.

En este sentido, de conformidad con lo señalado por en el numeral 37 del mencionado ordenamientos normativo, el Consejo Judicial Ciudadano es un órgano que estará integrado por once personas de las que siete serán profesionales del Derecho, mismas que deberán gozar de buena reputación y haberse distinguido por su honorabilidad e independencia, serán designados por dos terceras partes del Congreso mediante convocatoria pública a propuesta de instituciones académicas, civiles y sociales.<sup>66</sup>

---

<sup>66</sup> Artículos 35 y 37 de la Constitución Política de la Ciudad de México publicada en la Gaceta Oficial, el 5 de febrero de 2017

Como se puede apreciar, tal determinación contiene dos elementos básicos a considerar: en primer lugar, difiere totalmente de la integración inicial prevista para el Consejo de la Judicatura, en el que los tres poderes (ejecutivo, legislativo y judicial) se veían reflejados con sus correspondientes designaciones; y en segundo lugar, termina con la figura de un sólo presidente para todo el Poder Judicial de la Ciudad de México, ya que como fue referido con anterioridad, tanto el Consejo de la Judicatura como el Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de México, integran a dicho Poder.

Respecto a la primera apreciación, la integración actual del Consejo de la Judicatura de la Ciudad de México, como fue referido con antelación, atiende a la colaboración de los tres poderes lo que no implica que exista un vínculo jurídico entre el Consejero o Consejera y el poder por el cual fue designado. No obstante lo anterior, en términos de Carlos F. Matute González, esta conformación híbrida permitió que entablar relaciones más estrechas con los otros poderes.

Tal circunstancia relativa a la independencia de los Consejeros, actualmente se encuentra expresamente establecida en el artículo 197 de la Ley Orgánica del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, que con claridad refiere que los Consejeros no representan a quien los designa o de donde provienen, por lo que deben ejercer sus funciones con independencia e imparcialidad.

Ahora bien, por lo que hace a eliminar la figura de un sólo presidente para todo el Poder Judicial de la Ciudad de México, es importante precisar que tal circunstancia no fue considerada arbitrariamente en primer lugar, sino que atendía principalmente a generar un enlace entre ambos órganos que forman parte de un mismo poder, conservando la unidad y homogeneidad en las decisiones, señalando, por ejemplo, la designación del presupuesto para cada órgano.

En atención a lo antes descrito, durante el mes de febrero del año que transcurre, 71 de los 76 Magistrados que integran el Pleno del Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de México, votaron a favor de presentar una controversia constitucional en contra los artículos 35 y 37 de la Constitución Política de la Ciudad de México, por considerar que ambos numerales vulneran la autonomía e independencia del Poder Judicial local.

Siendo importante precisar que dicha controversia aún se encuentra pendiente de resolución por la autoridad correspondiente y que la misma, sin duda marcará un precedente respecto a la organización administrativa y de gobierno de los Poderes Judiciales en este país.

### **3.4 Facultades del Consejo de la Judicatura de la Ciudad de México.**

Constitucionalmente, el Consejo de la Judicatura de la Ciudad de México es un órgano del Poder Judicial local, encargado de la administración, vigilancia y disciplina del propio Poder. No obstante lo anterior, las facultades del mencionado órgano colegiado, no se derivan únicamente de la Constitución, sino que tiene otros orígenes normativos, de los cuales se desataca el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, la Ley Orgánica del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal y la normatividad emitida por el propio Consejo.

En este orden de ideas, Mario Melgar Adalid en su libro *El Consejo de la Judicatura Federal*, propone una clasificación más específica de esas atribuciones, mismas que se retoman en el presente trabajo y que se enuncian de la manera siguiente:

1. De organización interna y de administración;
2. Reglamentarias;
3. De designación;
4. De organización jurisdiccional;

5. De disciplina, y
6. De carrera judicial.

Ahora bien, analizando la clasificación de referencia a la luz de las facultades establecidas en el artículo 201 de la Ley Orgánica del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, se realiza el siguiente cuadro para mayor comprensión de la naturaleza de las atribuciones del Consejo de la Judicatura de la Ciudad de México:

CLASIFICACIÓN	LEY ORGÁNICA DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DEL DISTRITO FEDERAL
<p><b>De organización interna y de administración</b></p>	<p><b>IX.</b> Elaborar el presupuesto del Tribunal Superior de Justicia, de los Juzgados y demás órganos judiciales, incluido el Consejo de la Judicatura, dando prioridad al mejoramiento de la impartición de justicia y procurando su vinculación con las metas y objetivos del Programa General de Trabajo del Tribunal. El presupuesto se deberá remitir al Jefe de Gobierno del Distrito Federal para el sólo efecto de que se incorpore, en capítulo por separado y en los mismos términos formulados por el Consejo de la Judicatura, al proyecto de Presupuesto de Egresos del Distrito Federal, que será sometido a la aprobación de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal;</p> <p><b>X.</b> Vigilar que se cumplan las disposiciones legales y administrativas relacionadas con sistemas de registro y contabilidad, contratación y pago de personal, contratación de servicios, obra pública, adquisiciones, arrendamientos, conservación, uso, destino, afectación, enajenación y baja de bienes muebles e inmuebles, almacenes y demás activos y recursos materiales;</p> <p><b>XII.</b> 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. Las ausencias temporales del Secretario General serán suplidas por el funcionario designado por el Presidente del Consejo, dentro del personal técnico;</p> <p><b>XIII.</b> Designar al Jurado que con la cooperación de instituciones públicas o privadas se integrará para el examen que presentarán las personas que deban ejercer los cargos de peritos, en los asuntos que se tramiten ante el Tribunal y dentro de los requisitos que esta Ley señale;</p> <p><b>XIV.</b> 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</p>

	<p>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, al Director del Centro de Convivencia Familiar Supervisada; al Director General del Centro de Justicia Alternativa; al Director General de Gestión, al Administrador de la Unidad de Gestión Judicial Penal y al Director de la Unidad de Supervisión de Medidas Cautelares y de la suspensión condicional del proceso ambos del Sistema Penal Acusatorio.</p> <p><b>XVII.</b> Autorizar licencias cuando procedan por causa justificada, sin goce de sueldo, que excedan de quince días y hasta de tres meses, en un año;</p> <p>El Consejo de la Judicatura del Distrito Federal establecerá, de acuerdo con el presupuesto y mediante disposiciones generales, un sistema de estímulos para los servidores públicos del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal.</p> <p>Dicho sistema podrá incluir estímulos económicos, para lo que tomará en cuenta el desempeño en el ejercicio de su función, los cursos realizados dentro del Instituto de Estudios Judiciales o en otras instituciones, la antigüedad, grado académico, así como los demás que el propio Consejo estime necesarios. De igual forma podrá autorizar a Magistrados o Jueces años sabáticos, para que participen en actividades académicas y de formación profesional que resulten de interés para el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, así como el otorgamiento o gestión de becas para la realización de investigaciones o estudios en instituciones nacionales e internacionales, para lo anterior el interesado deberá presentar el proyecto conducente para su aprobación.</p> <p><b>XX.</b> Desempeñar las funciones administrativas mediante la Comisión que al efecto se forme por el Presidente y dos Consejeros en forma rotativa, bimestral y en orden alfabético, relacionadas con el manejo de los recursos humanos, financieros, materiales y de toda índole que correspondan al Consejo, así como las del Tribunal, Juzgados y demás órganos judiciales;</p> <p><b>XXII.</b> 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, las cuales deberá hacer del conocimiento de la Oficina Central de Consignaciones de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal cuando menos con treinta días de anticipación;</p> <p><b>XXIII.</b> 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, Arbitros, Peritos y demás auxiliares de la administración de justicia que hayan de designarse en los asuntos que se tramiten ante las Salas y Juzgados del Tribunal, previa la satisfacción de los requisitos a que se refiere el Título Sexto de esta Ley.</p>
--	--

	<p>La decisión que al respecto adopte el Consejo de la Judicatura será irrecurrible;</p> <p><b>XXIV.</b> Fijar las bases de la política informática y de información estadística que permitan conocer y planear el desarrollo del Tribunal Superior de Justicia y del propio Consejo, así como regular, recopilar, documentar, seleccionar y difundir para conocimiento público, con apego a las normas en materia de transparencia y acceso a la información pública;</p>
<b>Reglamentarias</b>	<p><b>I.</b> Expedir los acuerdos generales y demás disposiciones reglamentarias para el adecuado ejercicio de sus funciones;</p> <p><b>XXV.</b> Emitir, en términos de la legislación relativa a Transparencia y acceso a la información pública; protección de datos personales y las relativas al manejo de archivos públicos, las disposiciones reglamentarias conducentes;</p>
<b>De designación</b>	<p><b>II.</b> Emitir opinión al Jefe de Gobierno del Distrito Federal con motivo de las designaciones y ratificaciones de los magistrados;</p> <p><b>III.</b> Designar a los jueces del Distrito Federal en los términos que señala esta Ley, así como adscribir a los Jueces y Magistrados. Asimismo, resolver todas las cuestiones que con dicho nombramiento se relacionen, cambiar a los Jueces de una adscripción a otra, así como variar la materia de los Juzgados;</p> <p><b>XV.</b> Nombrar a los servidores públicos judiciales de base y de confianza, cuya designación no esté reservada a otra autoridad judicial, en los términos de esta Ley;</p>
<b>De organización jurisdiccional</b>	<p><b>XIX.</b> Establecer los montos que por razón de la cuantía deberán conocer los Juzgados de lo Civil de Cuantía Menor y los de Proceso Oral Civil en los términos de los artículos 50 fracción II, 71 y 71 bis de esta Ley;</p>
<b>De disciplina</b>	<p><b>IV.</b> Resolver, por causa justificada, sobre la remoción de Jueces y Magistrados, por sí, o a solicitud del Pleno del Tribunal;</p> <p><b>VI.</b> 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; así como conocer y resolver las quejas a que hace referencia el Artículo 135 del Código Nacional de Procedimientos Penales;</p> <p>Precisando que en tratándose del procedimiento de queja al que hace referencia el Artículo 135 Código Nacional de Procedimientos Penales; conocerá la Comisión de Disciplina del Consejo de la Judicatura, a través del Consejero Semanero quien tramitará y resolverá de manera unitaria.</p> <p><b>VII.</b> Ordenar, previa comunicación del Pleno del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, la suspensión de su cargo del Magistrado, Consejero o Juez de quien se haya dictado acuerdo respecto a la procedencia de la orden de aprehensión o comparecencia en su contra durante el tiempo que dure el proceso que se le instaure, así como su puesta a disposición del juez que conozca del asunto.</p>

	<p>El Consejo podrá adoptar las medidas cautelares que correspondan para evitar que el inculpado se sustraiga a la acción de la justicia y, en su caso, ejecutará la destitución e inhabilitación que se imponga.</p> <p>La detención que se practique en contravención a este precepto y sus correlativos, será sancionada en los términos que prevenga el Código Penal aplicable;</p> <p><b>VIII.</b> Pedir al Presidente del Consejo y a sus integrantes el fiel cumplimiento de sus obligaciones y en su caso fincar la responsabilidad en que incurran de acuerdo con esta Ley;</p> <p><b>XI.</b> Realizar visitas administrativas ordinarias cada tres meses a las Salas y Juzgados, por conducto de la Visitaduría Judicial, sin perjuicio de las que pueda realizar de manera extraordinaria, ya sea individual o conjuntamente en casos especiales cualesquiera de los Consejeros, pudiendo ser apoyados por los Magistrados de las Salas que conozcan de la misma materia.</p> <p>También podrá el Consejo o la Visitaduría realizar visitas administrativas, cuando se trate de un medio de prueba dentro del trámite de una queja administrativa o de un procedimiento oficioso, o para verificar objetiva y oportunamente el eficaz funcionamiento de la instancia judicial de que trate, o en su caso, a petición de un Magistrado, cuando se trate de Juzgados.</p> <p><b>XVI.</b> Vigilar que se cumpla con las publicaciones de los extractos de las declaraciones de no responsabilidad pronunciadas en las quejas interpuestas a los servidores de la administración de justicia y miembros del Consejo, que deben de efectuarse en el Boletín Judicial y en un periódico de circulación en el Distrito Federal;</p> <p><b>XXI.</b> 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, tomando las medidas necesarias para su debida observancia;</p>
<b>De carrera judicial.</b>	<b>V.</b> Vigilar que se cumplan las disposiciones que sobre la carrera judicial señale esta Ley, y aprobar los planes y programas del Instituto de Estudios Judiciales;

Una vez realizado lo anterior, es necesario destacar que todas las atribuciones conferidas a los Consejos de la Judicatura, entre ellos el órgano colegiado de la ahora Ciudad de México, fueron otorgadas en la reforma de 1994 con la finalidad de constituir verdaderos órganos especializados de gobierno y administración encaminados a garantizar la eficacia integral de los Poderes Judiciales, así como la independencia de los juzgadores, estableciendo la división entre las labores administrativas y jurisdiccionales.

En este sentido, es necesario destacar 4 de las 6 clasificaciones referidas: reglamentarias; de organización interna y de administración; y, de designación y de disciplina; lo anterior atiende no a la importancia de las atribuciones, sino porque las mismas resultan la columna vertebral del presente trabajo, por las consideraciones que a continuación se señalaran.

En primer lugar, las facultades reglamentarias del Consejo de la Judicatura de la Ciudad de México, se encuentran previstas con la finalidad de autorregular la actividad interna del Poder Judicial, partiendo desde el principio de legalidad que establece que las autoridades solamente pueden realizar lo que les esté expresamente conferidos por un ordenamiento normativo; lo anterior, sin tener que acudir a un complejo proceso legislativo, y lo más importante, sin estar sujeto a una subordinación del Poder Legislativo.

Sin demerito de lo anterior, la facultad reglamentaria del Consejo de la Judicatura de la Ciudad de México, implica a su vez un enorme riesgo para el propio Poder Judicial local, esto es así en virtud del gran número de reglamentos y acuerdos generales que existen y que en ocasiones desbordan la normatividad aplicable a los servidores públicos de la máxima casa de justicia local, en dos vertientes principales

La primera derivada de que en ocasiones la emisión de acuerdos de observancia obligatoria para cuestiones concretas en un tiempo y espacio, concatenados con la falta de técnica legislativa, genera normatividad que no sólo resulta poco clara respecto a su ámbito de aplicación, sino que además subsiste a pesar de haber cesado los fines para los cuales fueron creados, o en contravención de otras disposiciones internas.

Por otro lado, la segunda vertiente, se encuentra relacionada con el conocimiento y consecuentemente el estricto cumplimiento de la normatividad expresa a cada caso concreto; lo anterior, tomando en consideración no solo el

debido cumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos, sino además el carácter vinculante que los hacen sujetos de responsabilidad administrativa.

Como ejemplo de lo antes señalado, el caso más emblemático que se puede destacar, fue la falta de publicación de los Manuales administrativos y de Procedimientos, que de conformidad con la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el conocimiento de su contenido debe derivar de su publicación en el órgano de difusión oficial, de conformidad con la jurisprudencia siguiente:

*Época: Décima Época*

*Registro: 2010889*

*Instancia: Segunda Sala*

*Tipo de Tesis: Jurisprudencia*

*Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*

*Libro 26, Enero de 2016, Tomo II*

*Materia(s): Administrativa*

*Tesis: 2a./J. 152/2015 (10a.)*

*Página: 1512*

**SERVIDORES PÚBLICOS. CUANDO LOS MANUALES DE ORGANIZACIÓN, DE PROCEDIMIENTOS O DE SERVICIOS AL PÚBLICO SON LA BASE PARA FINCARLES RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS Y SANCIONES, EL CONOCIMIENTO DE SU EXISTENCIA Y CONTENIDO NO PUEDE DERIVAR DE ALGÚN OTRO MEDIO LEGAL, SINO DE SU PUBLICACIÓN EN EL ÓRGANO DE DIFUSIÓN OFICIAL CORRESPONDIENTE.** *Conforme a la jurisprudencia de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación 2a./J. 249/2007 (\*), dichos manuales deben publicarse en un órgano de difusión oficial, llámese Diario Oficial de la Federación, gaceta gubernamental o periódico oficial local, según sea el caso, pues al tratarse de normas*

*de carácter general, sólo así los servidores públicos a quienes les resulten de observancia obligatoria tendrán conocimiento de su contenido y sabrán con certeza las sanciones que se les impondrán y las responsabilidades que se les fincarán, en caso de que incurran en el incumplimiento de sus obligaciones o en irregularidades en el desempeño de sus funciones. Por tanto, no puede admitirse que el conocimiento pleno de la existencia y contenido de los manuales derive de algún otro medio legal aunque éste sea fehaciente, ya que dejar tal conocimiento a la valoración de pruebas no abona a la seguridad jurídica, en tanto que si aquéllos son la base para afectar la esfera de derechos de los servidores públicos al fincarles responsabilidades y sancionarlos, la certeza del conocimiento pleno en los términos referidos sólo puede derivar de su publicación en un órgano de difusión oficial.<sup>67</sup>*

En tal virtud, resulta necesario consolidar la normatividad interna del Consejo de la Judicatura de la Ciudad de México e inclusive, promover la capacitación en técnicas legislativas que permitan generar documentos más eficaces, lo que sin duda impactará en el desempeño del servicio público que brinda el Poder Judicial local.

Ahora bien, respecto a la facultad de designación, está considerada como una de las más importantes del Consejo de la Judicatura, ya que si bien dicha designación no es exclusiva del Consejo, la presentación de la terna es competencia de dicho órgano colegiado y la designación objetiva, profesional, e imparcial de los impartidores de justicia, redundará en un Poder Judicial con mayor autonomía e independencia.

---

<sup>67</sup> Contradicción de tesis 148/2015. Entre las sustentadas por el Primer Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Décimo Séptimo Circuito y el Segundo Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Cuarta Región, con residencia en Xalapa, Veracruz. 30 de septiembre de 2015, *Tesis: 2a./J. 152/2015 (10a.)*, Libro 26, Enero de 2016, Tomo II, Gaceta del Seminario Judicial de la Federación, Segunda Sala de la SCJN

Por último, la organización interna y de administración, así como la facultad disciplinaria del Consejo, constituyen el título del presente trabajo, pues desde mi punto de vista la consolidación administrativa y organizativa del Consejo de la Judicatura de la Ciudad de México, así como el replanteamiento del régimen de responsabilidades como eje del fortalecimiento institucional, si bien no constituyen la panacea para eliminar de golpe con la corrupción, el desprestigio social y la inoperancia de las decisiones jurisdiccionales que permea al Poder Judicial de la Ciudad de México, si constituyen un área de oportunidad para trazar la ruta a seguir.

Aunado a lo anterior, al aludir a las facultades de organización interna y de administración con las que cuenta el Consejo de la Judicatura de la Ciudad de México, es importante hacer mención que actualmente el Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de México, ha cambiado considerablemente su estructura e integración comparada con la que tenía durante la reforma de 1994 que creo al mencionado órgano colegiado.

En efecto, el primer cambio importante fue la derogación de los juzgados de paz por los ahora denominados juzgados de cuantía menor, estructuralmente esa modificación trajo consigo la extinción de varios juzgados y con ello de algunas de sus competencias. Ahora bien, sin hacer menos la reforma anterior, sin duda alguna la reforma judicial más significativa en los últimos años, la constituye la entrada en vigor del Nuevo Sistema de Justicia Penal Acusatorio, que pretende trasladar la impartición de justicia de un sistema tradicional escrito a la oralidad.

Dicha reforma nacional fue tan grande, que tuvo que ser implementada en dos etapas, la primera de ellas entro en vigor a partir del año 2008 y la segunda en el año de 2016; analizar los procesos, objetivos y justificación de la presente reforma, forma parte de un estudio de otra índole; sin embargo, cabe la pena destacar que este nuevo sistema trajo consigo no solo la extinción de diez juzgados penales del sistema penal tradicional, sino además la creación de toda la

estructura de las llamada Unidades de Gestión Judicial, sin dejar de precisar los juzgados orales en materia civil y familiar. Por lo anterior, con la finalidad de conocer como se encuentra la integración actual del Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de México, se agregan como anexo del presente trabajo, los organigramas correspondientes. **(Anexo 1)**

Como consecuencia de lo anterior, se puede afirmar que actualmente el Poder Judicial de la Ciudad de México, no solamente tiene una legislación orgánica llena de parches, sino que además, el cambio y crecimiento del Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de México, no ha sido acorde al del Consejo de la Judicatura de la Ciudad de México o a la modernización de sus procesos y estructuras a la misma velocidad a los nuevos requerimientos del Tribunal.

La mencionada modernización, para nada implica un crecimiento desmesurado de órganos, áreas o personal del propio Consejo, pero si demanda la adecuación y replanteamiento del órgano de gobierno y administración del Poder Judicial de la Ciudad de México, que garantice la autonomía, independencia y fortalecimiento organizacional de dicho Poder.

### **3.5 Autonomía del Consejo de la Judicatura de la Ciudad de México**

Según el Diccionario de la Real Academia Española, la autonomía es la potestad que dentro de un Estado tienen municipios, provincias, regiones u otras entidades, para regirse mediante normas y órganos de gobierno propios. Gabino Fraga en su libro Derecho Administrativo, menciona dos tipos de autonomía: la **autonomía técnica y la autonomía orgánica**.

El mencionado autor cita a Buttgenbach señalando que para él, la autonomía técnica consiste en que los organismos administrativos no estén sometidos las reglas de gestión administrativa y financiera que, en principio, son aplicables a todos los servicios centralizados del Estado. Por otro lado, la

autonomía orgánica también referida por Buttgenbach, supone la existencia de un servicio público que tiene prerrogativas propias, ejercidas por autoridades distintas del poder central y que puede oponer a éste su esfera de autonomía<sup>68</sup>.

Ahora bien respecto, al Poder Judicial la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos refiere su autonomía de la manera siguiente:

**Artículo 17.** *Ninguna persona podrá hacerse justicia por sí misma, ni ejercer violencia para reclamar su derecho.*

*Toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial. Su servicio será gratuito, quedando, en consecuencia, prohibidas las costas judiciales.*

*El Congreso de la Unión expedirá las leyes que regulen las acciones colectivas. Tales leyes determinarán las materias de aplicación, los procedimientos judiciales y los mecanismos de reparación del daño. Los jueces federales conocerán de forma exclusiva sobre estos procedimientos y mecanismos.*

*Las leyes preverán mecanismos alternativos de solución de controversias. En la materia penal regularán su aplicación, asegurarán la reparación del daño y establecerán los casos en los que se requerirá supervisión judicial.*

*Las sentencias que pongan fin a los procedimientos orales deberán ser explicadas en audiencia pública previa citación de las partes.*

*Las leyes federales y locales establecerán los medios necesarios para que se garantice la independencia de los tribunales y la plena ejecución de sus resoluciones.*

---

<sup>68</sup> Buttgenbach, citado por Fraga Gabino, *Derecho Administrativo*, Editorial Porrúa, 47ª ed. México, 2009, pág. 201

*La Federación y las entidades federativas garantizarán la existencia de un servicio de defensoría pública de calidad para la población y asegurarán las condiciones para un servicio profesional de carrera para los defensores. Las percepciones de los defensores no podrán ser inferiores a las que correspondan a los agentes del Ministerio Público.*

*Nadie puede ser aprisionado por deudas de carácter puramente civil.*<sup>69</sup>

En este sentido, se puede afirmar que dicho precepto legal además de establecer la independencia judicial, reserva el monopolio de la administración de justicia al Estado. Así, la independencia de los Tribunales, se traduce en independencia de las personas servidoras públicas que lo integran, la cual en términos de Mario Melgar Adalid, tienen una doble dimensión: externa y interna. La primera de ellas, relativa a la independencia de los juzgadores de otros poderes, de otros grupos de presión (sindicatos, partidos políticos, organizaciones civiles, etc.) o inclusive de particulares. Mientras que la segunda, la independencia interna, está referida a la relación de los juzgadores entre sí, cuya circunstancia se ve reflejada con la posibilidad de emitir votos particulares<sup>70</sup>.

Por lo anteriormente expuesto, se puede considerar que la autonomía o independencia de los Consejos de la Judicatura, debe garantizar la propia autonomía de los Jueces y Magistrados que forman parte de los Poderes Judiciales, al ser el Consejo de la Judicatura quien designa a estos servidores públicos y quien decide su adscripción, y en su caso de su remoción.

En este sentido, es importante señalar que tal independencia o autonomía no implica que los juzgadores actúen arbitrariamente, toda vez que atendiendo al

---

<sup>69</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de febrero de 1917, vigente al mes de diciembre de 2017.

<sup>70</sup> Melgar Adalid Mario, *El Consejo de la Judicatura Federal*, 4a. ed., México, Porrúa, 2000, págs. 33-34

principio de legalidad, todos los servidores públicos pueden realizar únicamente lo que les esté expresamente conferido por una Ley; lo que implica que las decisiones judiciales de igual manera deben estar sujetas a la Ley.

En conclusión, se puede precisar que la importancia que guarda la fortalecer la autonomía del Poder Judicial radica en que el mismo tenga los medios necesarios y suficientes para no someter o condicionar sus determinaciones a decisiones externas, salvaguardando los principios de imparcialidad y objetividad que rigen la función judicial.

### **3.5.1 La Autonomía Administrativa del Consejo.**

Este tipo de autonomía consiste en la facultad del órgano para establecer los parámetros de su organización interna, así como de los organismos que están a su cargo; en este sentido, se considera autonomía total cuando los entes tienen amplias facultades de administración de los recursos materiales y humanos del propio órgano; se considera parcial cuando el órgano es limitado para su organización pero tiene ciertas facultades de nombrar personal; y por último, será nula cuando la organización interna del mismo dependa de otros órganos.<sup>71</sup>

En este orden de ideas, tanto el Tribunal como el Consejo de la Judicatura locales, se encuentran obligados a respetar la autonomía de ambos, ya que cada uno de ellos tiene facultades y atribuciones distintas que redundan en el buen desempeño de un Poder Judicial de la Ciudad de México, siempre tomando en cuenta esa relación de coordinación a que se aduce en líneas anteriores.

### **3.5.2 Autonomía de Gestión y Presupuestal**

---

<sup>71</sup> Hernández, María del Pilar, *Autonomía de los órganos electorales*, Reforma Judicial, “Revista Mexicana de Justicia”, núm. 1, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2003.

En un esquema de gobierno como el que ha imperado en nuestro país, es indudable que a pesar de grandes esfuerzos, los poderes legislativo y, de manera particular el judicial, aún se ven supeditados al poder ejecutivo, tanto en el ámbito local como en el federal, a la determinación del presupuesto por parte del poder ejecutivo, así como a la aprobación de sus recursos, por parte del legislativo. Máxime si se toma en cuenta los grandes retos que el Poder Judicial local tiene en puerta, al trasladar su sistema tradicional al de oralidad.

Tal circunstancia, genera que el actuar del poder judicial comprometa su autonomía presupuestal, ya que sí bien goza de ésta para distribuir su gasto, sus ingresos se ven sometidos a las cantidades que le sean asignadas. En efecto, el *“objetivo de la protección radica en evitar que el sistema judicial en general y sus integrantes en particular se vean sometidos a posibles restricciones indebidas en el ejercicio de su función por parte de órganos ajenos al Poder Judicial.”*<sup>72</sup>

Ahora bien, salvaguardar la autonomía del Poder Judicial, no solamente impacta en una impartición de justicia imparcial y libre de presiones de cualquier tipo, sino que tal circunstancia impacta directamente a la separación de la división de poderes y carecer de autonomía de gestión y presupuestal obstaculiza la implementación de las reformas que el Nuevo Sistema de Justicia requiere.

En razón de lo anterior, se debe concluir que la independencia de los juzgadores, y por ende del Poder Judicial de la Ciudad de México, supone contar con recursos suficientes para el buen despacho de sus atribuciones. Para conservar la imparcialidad del acceso a la justicia, se debe tomar en consideración que ésta tiene un costo, y que éste costo debe ser absorbido total y absolutamente por el Estado.

---

<sup>72</sup> Caso Apitz Barbera y otros (“Corte Primera de lo Contencioso Administrativo”) Vs. Venezuela, párr. 55, y Caso Atala Riffo y Niñas Vs. Chile, párr. 186

### **3.5.3 La relación entre el Consejo de la Judicatura y el Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de México.**

El Consejo de la Judicatura de la Ciudad de México, por disposición expresa del artículo 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es el órgano encargado de la administración, el control y la vigilancia del Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de México, contando para ello, con las atribuciones que le son conferidas por la propia Constitución Federal, la Ley Orgánica del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, el y los Acuerdos Generales emitidos por el Pleno del multicitado órgano colegiado.

Sin demérito de lo anterior, el Consejo de la Judicatura no puede considerarse como un órgano superior del Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de México, a pesar de tener autonomía como administrador de éste, y de que sus determinaciones deben ser respetadas y acatadas.

En este sentido, se puede afirmar que el Consejo de la Judicatura de la Ciudad de México no guarda una relación jerárquica entre él y el Tribunal, sino una relación de coordinación para desempeñar de la manera más eficiente, la función jurisdiccional encomendada al Poder Judicial, a través de una eficaz organización administrativa.

## CAPÍTULO 4. CONSOLIDACIÓN ORGANIZATIVA DEL CONSEJO DE LA JUDICATURA DE LA CIUDAD DE MÉXICO EN EL MARCO DEL SISTEMA NACIONAL ANTICORRUPCIÓN

### 4.1 La Corrupción en México y su impacto en el Poder Judicial

En términos del Diccionario de la Real Academia Española, corrupción del latín *corruptio-onis* es “la acción y efecto de corromper”, que puede ser entendida también como “una alteración o vicio en un libro o escrito”, “el vicio o abuso introducido en las cosas no materiales”, “en las organizaciones, especialmente en las públicas, práctica consistente en la utilización de las funciones y medios de aquellas en provecho, económico o de otra índole, de sus gestores”

Por su parte, corromper proviene del latín, *corrumpere*, que significa “alterar y trastocar la forma de algo”, “echar a perder, depravar, dañar, pudrir”, “sobornar a alguien con dádivas o de otra manera”, “pervertir o seducir a alguien”, “estragnar, viciar”, “incomodar, fastidiar, irritar”.

Si bien las definiciones que brinda el diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, en ocasiones resultan genéricas, por lo que hace a la corrupción es importante comenzar por ella en virtud de que con el paso de los años esta palabra se ha desviado hasta el punto de considerarla, erróneamente, un problema exclusivo del sector público.

Por ejemplo, Transparencia Internacional (Transparency International) una organización no gubernamental dedicada a combatir la corrupción a nivel nacional e internacional, que ha definido a la corrupción de una manera muy sencilla refiriéndola como *el abuso del poder público para beneficio privado*<sup>73</sup>. Al respecto Alejandro Nieto señala:

---

<sup>73</sup> Citado en Casar, María Amparo. *México: Anatomía de la Corrupción*, Mexicanos contra la Corrupción y la Impunidad, México, 2016, pág. 11

*“...La corrupción aparece, con mayor o menor gravedad, en todos y cada uno de los ámbitos de la vida social: en las relaciones familiares y amistosas, en los negocios, en los campeonatos de fútbol y combates de boxeo, dentro de las empresas y organizaciones no gubernamentales, en la adjudicación de premios literarios, en obispos, parroquias, y Cruz Roja, a lo largo de los procesos electorales y, sobre todo, en el funcionamiento de las administraciones públicas [...]. No caben, contra lo que suele creerse, vicios públicos en un contexto social virtuoso...”<sup>74</sup>*

Una vez precisado lo anterior, con la finalidad de arribar un concepto más idóneo, pueden distinguirse cuatro elementos que caracterizan la corrupción: 1) *toda acción corrupta consiste en la transgresión de una norma;* 2) *se realiza para la obtención de un beneficio privado;* 3) *surge dentro del ejercicio de una función asignada, y* 4) *el individuo corrupto intenta siempre encubrir activamente su comportamiento*<sup>75</sup>.

En este sentido, toda vez que como ya fue referido la corrupción es un mal que no distingue lo público de lo privado y en atención a las características referidas en el párrafo anterior, debe ser definida como cualquier acto u omisión que emana de la voluntad de un individuo con la finalidad de de dar o recibir una recompensa ilegal, o en términos de Garzón Valdés:

*“La corrupción consiste en la violación limitada de una obligación por parte de uno o más decisores con el objeto de obtener un beneficio personal extraposicional del agente que lo(s) soborna o a quien extorsiona(n) a cambio del otorgamiento de beneficios para el*

---

<sup>74</sup> Citado por Rodolfo Vázquez en González Amuchastegui, *Corrupción, democracia y responsabilidad política*, en Carbonell, y Vázquez (coords.), México, 2003, p. 69

<sup>75</sup> Vizcaíno Zamora, Álvaro (coordinador), *Combate a la Corrupción*, Instituto Nacional de Ciencias Penales, México, 2011, pág. 20

*sobornante o el extorsionado que superan los costos del soborno o del pago o servicio extorsionado*<sup>76</sup>

Dicho lo anterior, se puede señalar que la corrupción no es un asunto de lo público o lo privado, del gobierno o de las empresas, de quien la paga o de quien acepta el pago por ello, de quien participa en su comisión o de quien permanece inerte ante ella, la corrupción es un asunto de todos.

Ahora bien, al ser un acto cuya realización intenta ser encubierta, los resultados para medirla con la finalidad de combatirla, requieren un doble esfuerzo. Ante la imposibilidad de conocer con exactitud el número de actos de corrupción, se han desarrollado metodologías alternativas para su medición.

El indicador más utilizado en el estudio de la corrupción es el Índice de Percepción de la Corrupción (IPC) elaborado por Transparencia Internacional que mide los niveles de percepción de la corrupción de alrededor de 170 países desde 1995. Cada país obtiene una calificación de 0 a 100, donde 0 es altamente corrupto y 100 es muy limpio (ausencia de corrupción). Dichas calificaciones permiten crear un ranking mundial de la corrupción.<sup>77</sup> **(Anexo 2)**

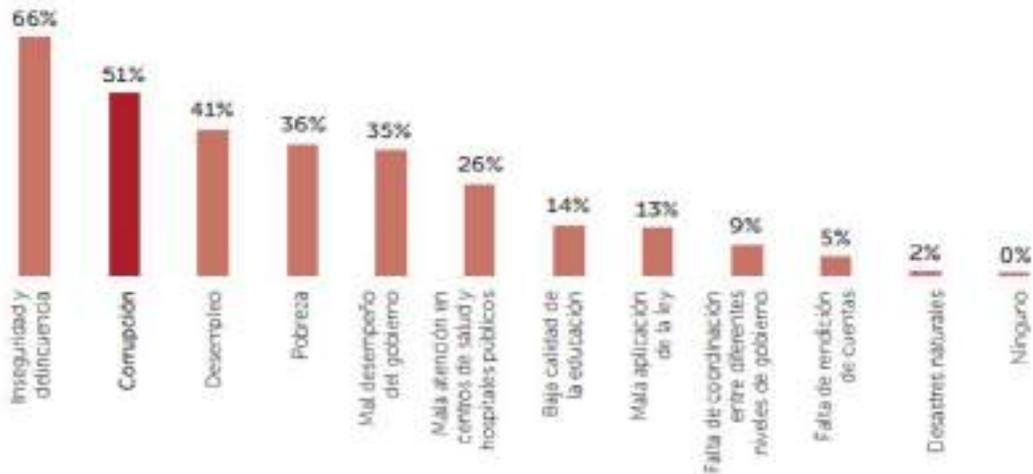
Como se puede observar, la corrupción no es un problema exclusivo de México; sin embargo, el binomio corrupción-impunidad en nuestro país, es un mal que no solamente se ha vuelto incosteable en términos económicos y que atenta contra el propio Estado de Derecho y el desprestigio de nuestras Instituciones, sino que en los últimos años se ha convertido en uno de los principales problemas de nuestra nación, inclusive por encima del desempleo y la pobreza, lo que ya es mucho decir.

---

<sup>76</sup> Garzón Valdés, Ernesto "Acerca del concepto de corrupción", en Carbonell Miguel y Vázquez Rodolfo (coords.), *Poder, Derecho y corrupción*, México, IFE-ITAM-Siglo XXI, 2003, pág. 19.

<sup>77</sup> Confróntense la sección de "datos y metodología" del IPC 2015 en <http://www.transparency.org/cpi2015#downloads>.

### Percepción de los problemas más importantes a nivel nacional



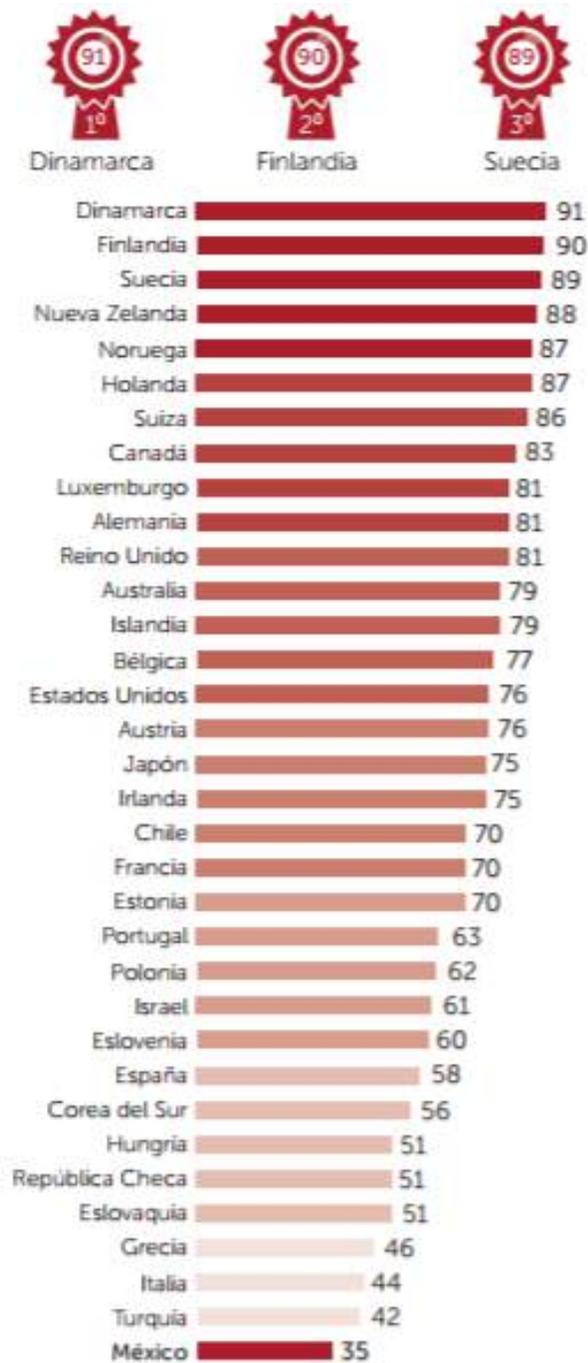
Fuente: ENICIG, INEGI 2015.

Nota: Los porcentajes suman más de 100% pues los encuestados debían elegir los tres problemas más importantes a los que se enfrentaban en su estado al momento de responder la encuesta.

Según las encuestas de percepción, la corrupción se encuentra entre los tres primeros problemas que aquejan a la nación, lo anterior aunado al hecho de los niveles de percepción de la corrupción en México, en comparación con otros países, por ejemplo, en el 2015, obtuvo una calificación de 35 puntos de 100 posibles y el lugar número 95 de 168 países según Transparencia Internacional, lo que coincide con los del Banco Mundial, organismo que reprueba a México con una calificación de 26 (sobre 100) en sus indicadores de control de la corrupción y lo coloca en el lugar 153, es decir, como uno de los países más corruptos.<sup>78</sup>

Situación que se robustece si se compara a México con los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), en el que nuestro país es parte, en el cual es concebido como el país más corrupto, como se puede observar en la siguiente gráfica:

<sup>78</sup> Citado en Casar, María Amparo. *México: Anatomía de la Corrupción*, Mexicanos contra la Corrupción y la Impunidad, México, 2016, pág. 14



Fuente: IPC, Transparencia Internacional 2015.

Ahora bien, una vez que se ha señalado lo anterior, como fue referido con antelación si bien la corrupción tiene varios impactos sobre diversos sectores, para efectos prácticos se tomará en cuenta únicamente el impacto negativo que tiene

ésta sobre la percepción de las Instituciones, En este sentido, aún en el marco de la globalidad, vale la pena revisar el cuadro siguiente:

Percepción de la corrupción en instituciones de gobierno

	México	Brasil	Chile	Dinamarca	España	Estados Unidos	India	Uruguay
Partidos políticos	4.6	4.3	4.2	2.9	4.4	4.1	4.4	3.5
Poder legislativo	4.3	4.1	4.0	2.4	3.9	3.7	3.8	3.2
Ejército	3.2	2.7	3.0	2.3	2.6	2.9	2.5	2.9
ONGs	3.2	2.9	2.9	2.4	2.4	3.0	2.9	2.5
Medios de comunicación	3.6	3.1	3.4	2.9	3.2	3.7	3.2	2.8
Sector privado	3.5	3.0	3.0	3.0	3.3	3.6	3.4	3.0
Poder judicial	4.3	3.4	3.9	1.7	3.5	3.3	3.3	3.1
Policía	4.6	4.0	3.5	2.0	3.1	3.3	4.1	3.3
Servidores públicos	4.5	3.3	3.7	2.2	3.3	3.6	3.8	3.2

Fuente: Barómetro Global de la Corrupción, Transparencia Internacional 2013.

Nota: La escala de percepción va del 1 al 5, donde 1 = nada corrupta y 5 = extremadamente corrupta.

Como se puede observar, el Poder Judicial es visualizada como una Institución extremadamente corrupta, únicamente por debajo de la Policía, los Partidos Políticos y en general los servidores públicos. Lo anterior, deviene sumamente grave por dos razones, en primer término por el alto nivel de desprestigio que implica, y segundo y más importantes, por la función que desempeña el Poder Judicial, que no solamente se encarga de dirimir conflictos y controversias, sino de una de las facultades más importantes para el Estado de derecho, la impartición de justicia a partir de la interpretación de las leyes.

Sin restar importancia a los otros dos Poderes en el nivel de cooperación que ya fue analizado en los primeros capítulos de la presente investigación, el Poder Judicial se convierte en el órgano de control de constitucionalidad y de legalidad, otorgando a los juzgadores la potestad interpretativa de la máxima expresión de la voluntad de la sociedad, las leyes.

De tal magnitud es la importancia de las funciones que tiene conferidas el Poder Judicial ante la sociedad, cuyas atribuciones pueden tener, implicaciones

con consecuencias sociales, políticas o económicas, que además de los principios que tutelan el servicio público, tales como la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, profesionalismo y eficiencia, el actuar de los juzgadores debe ser apegado a los principios que rigen la función judicial, consistentes en la expeditéz, la imparcialidad, la independencia, la probidad y la eficacia.

El riesgo de percibir un Poder Judicial ineficiente y permeado de corrupción es alto, pues al ser exclusiva la función judicial del Estado, se evita la llamada “justicia por propia mano”, lo que de existir, atenta directamente contra el Estado de Derecho democrático que tantos siglos de historia tomo construir. Sin un proceso de impartición de justicia eficiente, imparcial y pródigo el Estado pierde su legitimidad, su fuerza sobre la sociedad y, orilla genera espacios de irracionalidad, la injusticia, la violencia o bien a grupos que logren justificar sus acciones de alcance colectivo al margen de la ley, tal es el caso de los autodenominados vengadores o justicieros.

En razón de lo anterior, se debe considerar que erradicar la corrupción es muy importante para el avance de la vida democrática de México, pero en el caso del poder judicial resulta fundamental.

Ahora bien, como fue referido en el Capítulo anterior, existe una Red Europea de Consejos de Justicia (RECJ), cuyo objetivo es crear espacios de comunicación e intercambio de experiencias entre los distintos órganos de gobierno y administración del Poder judicial en el área de la Unión Europea.

De esta manera podemos encontrar que actualmente los 3 países de la OCDE con índices de percepción más bajos (Dinamarca, Finlandia y Suecia) son parte de esa red; el primero de ellos miembro y los siguientes dos son observadores y candidatos de la adhesión; y a *contrario sensu* Turquía que ocupa uno de los lugares más altos en la lista, únicamente por debajo de México, fue suspendido de dicha red por no ser independiente del poder ejecutivo y legislativo,

por no poder garantizar la administración de una justicia independiente y por no cumplir con los estatutos de esta institución, tras el fallido golpe de Estado en el mencionado país.

Lo que de cierta manera puede servir como elemento para concluir que la administración de Poderes Judiciales a través de entes de organización que velen por la independencia y autonomía en la impartición de justicia y, por ende, la salvaguarda de la división de poderes, impacta directamente en la consolidación de un Estado de Derecho con mayor rendición de cuentas y menor corrupción.

En razón de lo hasta aquí mencionado, entre otros muchos problemas sociales, en un esfuerzo histórico del Estado Mexicano por combatir el gran cáncer que implica la corrupción en nuestro país, el 27 de mayo de 2015 se aprueba la reforma constitucional en materia de combate a la corrupción, que como ya fue referido en capítulos anteriores, en un primer momento reforma 14 artículos constitucionales, dentro del cual destaca el artículo 113 que define el Sistema Nacional Anticorrupción en los términos siguientes:

***Artículo 113.*** *El Sistema Nacional Anticorrupción es la instancia de coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos.*

*...Las entidades federativas establecerán sistemas locales anticorrupción con el objeto de coordinar a las autoridades locales competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción.*

De lo transcrito con antelación, se aprecia la obligación de todas las entidades federativas, entre las cuales se encuentra la Ciudad de México, de establecer sistemas locales anticorrupción.

Asimismo, seguido de la mencionada reforma constitucional, se establece la publicación de la legislación secundaria conocida como Ley 3 de 3, de las cuales, en materia de responsabilidad de los servidores públicos en el Poder Judicial local destacan la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción y la Ley General de Responsabilidades de los Servidores Públicos, está última iniciando su vigencia el pasado 19 de julio de 2017.

#### **4.2 Marco Jurídico aplicable al Régimen de Responsabilidades Administrativas en el Poder Judicial de la Ciudad de México y la facultad reglamentaria del Consejo de la Judicatura de la Ciudad de México**

La principal Ley que regula la organización y funcionamiento del Tribunal Superior de Justicia, del Consejo de la Judicatura y los órganos judiciales que integran el Poder Judicial de la Ciudad de México, es la Ley Orgánica del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, publicada en la Gaceta Oficial del antes Distrito Federal el veintinueve de enero de mil novecientos noventa y seis y en el Diario Oficial de la Federación el siete de febrero del mismo año.

El Título Décimo Tercero de la mencionada Ley Orgánica establece las responsabilidades de los servidores públicos de la administración de justicia, quienes deberán responder por aquellas faltas que cometan durante el ejercicio de sus funciones, quedando por ello sujetos a las sanciones que determinen la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, hasta el 18 de julio de 2017 y actualmente la Ley de Responsabilidades Administrativas de la Ciudad de México, publicada en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México el 01 de septiembre de 2017.

Asimismo, el Consejo de la Judicatura de la Ciudad de México de conformidad con el artículo 199 de la Ley Orgánica de referencia, puede expedir su propio Reglamento Interior para el cumplimiento de sus funciones, mismo que

fue publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el veinticinco de febrero de dos mil ocho y cuya última reforma data del trece de junio de dos mil catorce.

Ahora bien, respecto a la Ley de Responsabilidades vigente para la sustanciación de los procedimientos de responsabilidad administrativa en el Consejo de la Judicatura de la Ciudad de México, la Ley de Responsabilidades Administrativas de la Ciudad de México no solamente reconoce facultades al Consejo de la Judicatura de la Ciudad de México para conocer de las responsabilidades administrativas de los servidores públicos del Poder Judicial local, tal y como lo señala la Ley General de Responsabilidades de los Servidores Públicos, sino que con su entrada en vigor abroga la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, aplicable en la Ciudad de México desde 1982.

En efecto, con la entrada en vigor de la Ley General de Responsabilidades de los Servidores Públicos, quedan abrogadas diversas disposiciones en la materia, de conformidad con el párrafo séptimo del artículo tercero transitorio, del Decreto que expide la mencionada Ley, cuyo contenido se reproduce al tenor siguiente:

*... Con la entrada en vigor de la Ley General de Responsabilidades Administrativas quedarán abrogadas la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, la Ley Federal Anticorrupción en Contrataciones Públicas, y se derogarán los Títulos Primero, Tercero y Cuarto de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, así como todas aquellas disposiciones que se opongan a lo previsto en la Ley General de Responsabilidades Administrativas...*

En este sentido, cada entidad federativa por mandato constitucional tiene la obligación de establecer sistemas locales anticorrupción, y por consiguiente sus leyes secundarias, y respecto a la Ciudad de México, la misma fue emitida por la

Asamblea Legislativa, y ejecutada por el Jefe de Gobierno de la Ciudad de México, mediante decreto publicado en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México el 01 de septiembre de 2017.

Por otro lado, respecto a la facultad reglamentaria del Consejo de la Judicatura local, en términos del artículo 200 de la Ley Orgánica del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, el mencionado Órgano Colegiado está facultado para expedir acuerdos generales para el adecuado ejercicio de sus funciones y para el desarrollo de programas de soluciones alternativas de controversias. En este sentido, el Pleno del Tribunal Superior de Justicia local puede solicitar al Consejo la expedición de aquellos acuerdos generales que considere necesarios para apoyar el adecuado ejercicio de la función jurisdiccional.

En este orden de ideas, el Consejo también puede emitir acuerdos en materia disciplinaria, para la investigación y determinación de responsabilidades y sanciones administrativas por el actuar administrativo en la impartición de justicia de los servidores públicos del Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de México o del propio Consejo.

Estas facultades son de carácter cuasi jurisdiccional y constituyen uno de los tres pilares de la actividad del Consejo de la Judicatura de la Ciudad de México: administración, disciplina y vigilancia.<sup>79</sup>

Como ya fue señalado con antelación, el Consejo cuenta con la atribución de emitir acuerdos generales para normar sus actividades y las de tipo administrativo en los órganos jurisdiccionales o aquellos órganos del Poder Judicial de la Ciudad de México, lo que si bien hace posible que la autorregulación interna no deba obedecer a un complejo proceso legislativo, también genera una

---

<sup>79</sup> Melgar Adalid, Mario, *El consejo de la judicatura federal*, 4a. ed., México, Porrúa, 2000, pág. 128.

dispersión de disposiciones que en ocasiones no son conocidas por los servidores públicos a quien les aplica, máxime si se toma en cuenta que no todos los acuerdos son publicados en los medios de difusión oficial, para de esta manera hacerlos vinculantes.

En ese sentido, dado que existe una gran dispersión de las normas que rigen la actividad del Consejo, incluidas las emitidas por el propio órgano colegiado; se debe realizar un análisis para su armonización y depuración, procurando su difusión al interior y al exterior de la Institución, pero sobre todo, su cumplimiento.

Por lo anterior, resulta evidente que al existir un sinnúmero de instrumentos normativos que regulan aisladamente aspectos relacionados con el funcionamiento del Tribunal y del Consejo de la Judicatura, tal circunstancia complica la observancia de dichos instrumentos y su estricto cumplimiento.

#### **4.3 Funcionamiento del Consejo de la Judicatura de la Ciudad de México**

El Consejo de la Judicatura de la Ciudad de México para ejercer sus funciones de administración, vigilancia y disciplina funcionará en Pleno, en Comisiones y unitariamente.

El Pleno es el máximo órgano de decisión del Consejo de la Judicatura de la Ciudad de México, y para su funcionamiento bastará con la presencia de cinco de sus siete miembros. Sus primordiales atribuciones se encuentran establecidas en la Ley Orgánica del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, así como en el artículo 10 del Reglamento Interior del Consejo de la Judicatura del Distrito Federal.

Ahora bien, para el desempeño de sus atribuciones el Consejo de la Judicatura también puede funcionar en Comisiones, que son definidas como

aquellas encomiendas que otorga el Pleno del Consejo de la Judicatura de la Ciudad de México a uno o más Consejeros para que realicen una o varias funciones.

Las Comisiones pueden ser permanentes y transitorias de acuerdo a lo previsto por el artículo 29 del Reglamento en cita. En este sentido, el propio Reglamento así como el artículo 196 de la Ley Orgánica del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, establecen por lo menos dos Comisiones permanentes: Comisión de Disciplina Judicial y Comisión de Administración y Presupuesto.

Por último, el funcionamiento unitario del Consejo de la Judicatura de la Ciudad de México, se refiere a las atribuciones que, de manera expresa establece una Ley, Reglamento o Acuerdo, se establecen para alguno de los Consejeros.

#### **4.4 Comisión de Disciplina Judicial**

El Consejo de la Judicatura de la Ciudad de México, como fue señalado con anterioridad, realiza su función de vigilancia, principalmente a través la Visitaduría General y la Comisión de Disciplina Judicial.

Ahora bien, en términos de la Ley Orgánica del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, el Consejo de la Judicatura es 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 la ahora Ciudad de México, misma que desempeña a través de la Comisión de Disciplina Judicial en primera instancia y en los términos del reglamento que establece su funcionamiento. Al respecto, Alejandro Álvarez Cárdenas señala:

*La Comisión de Disciplina es el cuerpo colegiado que de acuerdo a su competencia, analiza y en su caso resuelve los proyectos de*

*resoluciones de quejas administrativas y denuncias, emitiendo criterios que permiten moldear y perfeccionar su labor en el ámbito disciplinario.*<sup>80</sup>

La Ley Orgánica del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, establece en su artículo 196 que el Consejo de la Judicatura de la Ciudad de México contará por lo menos con dos Comisiones: **la Comisión de Disciplina Judicial**, y la Comisión de Administración y Presupuesto. En este orden de ideas, los artículos 110 y 111 del Reglamento Interior de Consejo de la Judicatura del Distrito Federal señalan como función primordial de la Comisión de Disciplina Judicial, conocer en primer instancia de las conductas de los servidores públicos del Poder Judicial y resolver, en su caso, la responsabilidad administrativa de los mismos, a fin de lograr un ejercicio responsable, profesional e independiente en la función jurisdiccional, así como evitar actos que la demeriten.

En efecto, la Comisión de Disciplina Judicial, cuenta con atribuciones para sustanciar y resolver las quejas que no sean de carácter jurisdiccional, así como los procedimientos oficiosos contra actos u omisiones de los servidores públicos del Poder Judicial de la Ciudad de México, situación que resulta de suma importancia al considerar que la función disciplinaria refiere exclusivamente a cuestiones administrativas ya que en el ámbito jurisdiccional, como fue referido en capítulos anteriores, debe salvaguardarse el criterio y autonomía de decisión de los impartidores de justicia.

En este sentido, es de suma importancia recalcar el criterio respecto a la importancia que guarda que las quejas no sean de carácter jurisdiccional, pues además de salvaguardar la economía, tal mecanismo en ocasiones es mal encausado por los litigantes que pretender atacar por esta vía las determinaciones

---

<sup>80</sup> ÁLVAREZ CÁRDENAS, Alejandro, *El procedimiento disciplinario del consejo de la judicatura federal*, México, Porrúa, 2001, pág. 71.

jurisdiccionales, sin agotar los medios legales existentes (apelaciones, recursos, amparos), sin alcanzar a vislumbrar que inclusive cuando la queja resultase fundada, tal circunstancia no implica en todos los casos un impacto respecto a la determinación que afecta sus intereses.

De esta manera, mediante Acuerdo General número 3-49/2004, emitido por el entonces Pleno del Consejo de la Judicatura del Distrito Federal, en sesión de fecha quince de octubre del año dos mil cuatro, se determinó la creación y competencia de la Comisión de Disciplina Judicial. En el que se señaló que estaría integrada por dos Secciones, que se conforman con tres Consejeros cada una y funcionarán de forma simultánea. Cada Sección será presidida por uno de sus miembros que será electo para tal efecto de manera bimestral.

La primera sección conoce de las aperturas de procedimientos de oficio; de quejas, así como de la resolución en primera instancia de todos los asuntos cuyos expedientes sean números nones, y en segunda instancia, para efectos del Acuerdo Plenario 25-30/2003, aprobado en sesión de fecha veintiuno de mayo de dos mil tres, sus integrantes serán ponentes en las resoluciones de los recursos de inconformidad cuyos expedientes sean números pares.

Por su parte, la sección segunda conoce de las aperturas de procedimientos de oficio; de quejas, así como de la resolución en primera instancia de todos los asuntos cuyos expedientes sean números pares, y en segunda instancia, para efectos del Acuerdo Plenario 25-30/2003, aprobado en sesión de fecha veintiuno de mayo de dos mil tres, sus integrantes serán ponentes en las resoluciones de los recursos de inconformidad cuyos expedientes sean números nones. Para realizar las actividades que le competen, la Comisión de Disciplina Judicial, a través de sus dos Secciones, contará con una Secretaría Técnica que coordinará sus labores.

Por último, es importante señalar que en contra de las resoluciones emitidas por la Comisión de Disciplina Judicial procede el recurso de inconformidad, a través del cual el Consejo de la Judicatura de la Ciudad de México podrá confirmar, modificar o revocar dichas determinaciones, mismas que de conformidad con el artículo 200 de la Ley Orgánica del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, serán definitivas e inatacables y, por lo tanto, no procede juicio ni recurso alguno en su contra.

#### **4.5 Órganos Auxiliares**

El Consejo de la Judicatura de la Ciudad de México, además de sus unidades administrativas dependientes jerárquicamente del Pleno y de sus Comisiones, para el desempeño de sus atribuciones cuenta con órganos auxiliares, que poseen autonomía de gestión y cuya organización interna es determinada por el Pleno del Consejo de la Judicatura local, a través de Acuerdos Generales. En este sentido, son dos los órganos desconcentrados: la Visitaduría General y la Contraloría del Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de México.

##### **4.5.1 Visitaduría General**

La Visitaduría Judicial es el órgano auxiliar del Consejo de la Judicatura de la Ciudad de México, competente para verificar el funcionamiento de los órganos jurisdiccionales del Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de México, con una visión correctiva que supervisa las necesidades de éstos y el desempeño de los miembros que los integran. Se trata de un órgano que realizar visitas administrativas ordinarias cada tres meses a las Salas y Juzgados, sin demérito de las designaciones extraordinarias.

Las visitas referidas en el párrafo anterior, se pueden realizar en dos momentos; el primero, como ya fue referido anteriormente, con la finalidad de verificar el desempeño de las personas servidoras públicas que la integra, así

como de las necesidades del área; y la segunda, cuando se trate de un medio de prueba dentro del trámite de una queja administrativa o de un procedimiento oficioso, o para verificar objetiva y oportunamente el eficaz funcionamiento de la instancia judicial de que trate, o en su caso, a petición de un Magistrado, cuando se trate de Juzgados

La Visitaduría Judicial, de conformidad con el artículo 203 de la Ley Orgánica del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, se encuentra bajo la responsabilidad de la Comisión de Disciplina Judicial.

Este Órgano Auxiliar contará con un titular que denominado Visitador General, así como con visitadores judiciales que dependerán de él. El Consejo de la Judicatura de la Ciudad de México en su propio reglamento interior y mediante acuerdos generales, establece el funcionamiento de la Visitaduría Judicial.

De esta manera, el Reglamento Interno del Consejo de la Judicatura del Distrito Federal, en su artículo 89, establece como atribuciones y obligaciones del Visitador General, entre las más destacadas, la planeación, programación, coordinación e implementación de las visitas ordinarias de inspección, así como de las visitas extraordinarias.

En este sentido, derivado de las visitas ordinarias y extraordinarias la Visitaduría Judicial puede emitir opiniones técnicas, a través de proyectos en los que se consideren y fundamenten las probables sanciones administrativas o medidas correctivas a que haya lugar, derivadas de presuntas irregularidades detectadas durante las visitas realizadas a los órganos jurisdiccionales.

Una vez relatado lo anterior, es importante precisar que la Visitaduría únicamente turna sus proyectos a la Comisión de Disciplina Judicial, quien es el área encargada de sustanciar el correspondiente procedimiento cuyo propósito es

determinar, en su caso, la responsabilidad administrativa de los servidores públicos de la administración de justicia.

Lo anterior, de cierta manera resulta acorde a lo estipulado en el nuevo procedimiento previsto en la Ley de Responsabilidades Administrativas de la Ciudad de México, al ser distinta la autoridad investigadora de la sancionadora, no obstante que, sin importar la gravedad de la conducta, la Visitaduría no puede sustanciar procedimientos, ni sancionar, ya que esa es facultad exclusiva de la Comisión de Disciplina Judicial.

#### **4.5.2. Contraloría del Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de México**

En los términos del artículo 195 de la Ley Orgánica del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, el “Consejo de la Judicatura del Distrito Federal, es el órgano del Tribunal Superior del Justicia del Distrito Federal, encargado de la administración, vigilancia y disciplina del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, de los Juzgados y demás órganos judiciales en los términos que la propia ley establece”.

Para cumplir con estas atribuciones el Consejo de la Judicatura de la Ciudad de México, además de la Comisión de Disciplina Judicial y la Visitaduría Judicial, cuenta con la Contraloría del Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de México, como órgano auxiliar, cuyas funciones se fundamentan, en un primer momento, en lo dispuesto en el artículo 242 de la Ley Orgánica del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, mismo que establece:

*...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.*

En este orden de ideas, el artículo 244 de la Ley Orgánica del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, señala que la competencia de la Contraloría está determinada por la naturaleza de la conducta o faltas de los servidores públicos de la Institución, preponderantemente al conocimiento de las disposiciones en materia de presupuesto, ingresos, egresos, financiamiento, patrimonio y fondos, así como las relativas a los sistemas de registro y contabilidad, contratación y pago de personal, contratación de servicios y recursos materiales, planeación, situación patrimonial y auditorías, vigilando su cumplimiento conforme a la normatividad aplicable, así como a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, aplicable para la Ciudad de México hasta la entrada en vigor de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, y actualmente la Ley de Responsabilidades Administrativas de la Ciudad de México.

Ahora bien, respecto al desempeño de la Contraloría del Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de México, es importante destacar que su denominación como órgano auxiliar del Consejo de la Judicatura de la Ciudad de México, se debe a que su actuar no es independiente y autónoma del mencionado órgano, ya que sus determinaciones en cuanto al inicio de sus procedimientos y aprobación de sus resoluciones se encuentran supeditadas a su aprobación.

En primer momento, dicha área administrativa debe dar cuenta al Pleno del Consejo de la Judicatura de conformidad con el artículo 244 de la Ley Orgánica del Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de México, que señala:

***Artículo. 244.- La Contraloría del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal contará con las siguientes atribuciones:***

*...V. Establecer las sanciones correspondientes y dar cuenta al Pleno del Consejo de la Judicatura del Distrito Federal para su correspondiente aplicación; y*

Bajo esta tesis, de conformidad con el Reglamento Interior del Consejo de la Judicatura del Distrito Federal, la Contraloría debe iniciar por orden expresa del Pleno del Consejo los procedimientos administrativos de responsabilidad, por presuntas violaciones a la Ley Federal de Responsabilidades y demás normatividad que con motivo de su empleo, cargo o comisión deban observar los servidores públicos adscritos al Tribunal y al Consejo, obligándola nuevamente a dar cuenta al Pleno del Consejo.

Lo anterior, inclusive fue sostenido por el Octavo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, al resolver el **diez de agosto de dos mil seis**, el recurso de revisión RA-216/2006, en el cual dejó establecido que la Contraloría del Tribunal Superior de Justicia del entonces Distrito Federal, es un órgano del propio Consejo, para la aplicación de ciertas normas del sistema de responsabilidades administrativas; ya que en ningún momento fue considerado (al momento de crearse), como una unidad administrativa independiente y autónoma, sino que, ésta depende directamente del Consejo de la Judicatura del Distrito Federal, al que debe dar cuenta; criterio que en este acto se invoca y que resulta aplicable a la institución tratada, cuyo rubro es el siguiente: **CONTRALORÍA DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DEL DISTRITO FEDERAL. NO ES UN ÓRGANO AUTÓNOMO DEL CONSEJO DE LA JUDICATURA DEL DISTRITO FEDERAL.**<sup>81</sup>

Como se puede apreciar, a la Contraloría del Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de México, le corresponde el control y la inspección del cumplimiento de las normas de funcionamiento administrativo del Poder Judicial de la Ciudad de

---

<sup>81</sup> No. Registro: 172,063, Tesis aislada, Materia(s): Administrativa, Novena Época, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, XXVI, Julio de 2007, Tesis: I.8o.A.121 A, Página: 2476

México, de conformidad con lo establecido en el artículo 244 de la Ley Orgánica del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal y el diverso numeral 171 del Reglamento Interior del Consejo de la Judicatura del Distrito Federal.

Para desempeñar dicha labor, de conformidad con su Manual de Organización<sup>82</sup>, la Contraloría cuenta actualmente con 3 áreas: la Dirección de Auditoría, la Dirección de Evaluación de la Gestión Administrativa y la Dirección de Responsabilidades, Quejas, Denuncias e Inconformidades.

A la Dirección de Auditoría, tiene a su cargo principalmente la realización de las visitas administrativas ordinarias y extraordinarias a aquellas áreas no jurisdiccionales, en materia de planeación, presupuesto, áreas financieras, administrativas y operacionales, encargadas de administrar los ingresos y egresos, fondos y valores, obra pública, recursos humanos, contabilidad y de cualquier otro tipo de esta índole, a las áreas que conforman el Tribunal y el Consejo, emitiendo el informe correspondiente a que haya lugar, pudiendo ampliar el objeto de dicha visita, con el propósito de transparentar la gestión del manejo de sus recursos.

Por su parte, la Dirección de Responsabilidades, Quejas, Denuncias e Inconformidades es el área encargada de realizar dos acciones clave para la efectiva rendición de cuentas en el Poder Judicial de la Ciudad de México: en primer lugar, es el área encargada del registro patrimonial de todas las personas servidoras públicas del Poder Judicial local que se encuentren obligadas a dicho trámite; y en segundo, tiene a su cargo las quejas, denuncias y procedimientos de responsabilidad administrativa que se ventilen, al igual que la defensa jurídica de los actos y resoluciones administrativas que emita la Contraloría

---

<sup>82</sup> Manual de Organización de la Contraloría del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, autorizado por el Pleno del Consejo de la Judicatura del entonces Distrito Federal, mediante acuerdo 28-26/2016, vigente al mes de julio de 2017.

Finalmente, la Dirección de Evaluación de la Gestión Administrativa, es el área encargada de orientar y ejecutar las acciones de evaluación y comprobación del cumplimiento de la gestión y modernización de las unidades administrativas del Poder Judicial de la Ciudad de México; impulsando la cultura de la prevención, mediante la permanente interacción con las referidas áreas; a manera de contribuir en la revisión, actualización y difusión de la normatividad administrativa, para salvaguardar los valores propios del servicio público y el acatamiento del marco jurídico aplicable.

En razón de lo anterior, la relevancia de las atribuciones conferidas a la Contraloría a través de sus 3 direcciones radica en que su adecuado desempeño se convierte en el medio para garantizar el uso adecuado y racional de los bienes y recursos por parte de las áreas jurisdiccionales, así como en las diversas áreas administrativas, de apoyo judicial y demás áreas que constituyen el Poder Judicial de la Ciudad de México, lo que se traduce en una eficiente rendición de cuentas, probidad en el uso de los recursos públicos y consecuentemente, la legitimación de dicha Institución ante la sociedad.

De esta manera, el mencionado órgano auxiliar debe reforzar su desempeño en el ámbito de sus atribuciones con el objetivo firme de desarrollar, o en su caso, fortalecer los mecanismos de prevención, control y vigilancia que permitan al Poder Judicial de la Ciudad de México, brindar a las áreas jurisdiccionales los recursos materiales, tecnológicos, financieros y humanos necesarios para el debido desempeño sustantivo de la máxima Casa de Justicia local, que es la impartición de justicia.

#### **4.6 Consolidación del Régimen de Responsabilidad Administrativa en el Consejo de la Judicatura de la Ciudad de México**

Como ha quedado establecido en los párrafos que anteceden, el Consejo de la Judicatura de la Ciudad de México en sus funciones de disciplina, control y vigilancia de la actuación jurídica y administrativa del Poder Judicial de la Ciudad

de México, así como a la ética de sus impartidores de justicia y la práctica de los valores inherentes a la función jurisdiccional, cuenta con 3 áreas fundamentales para dicha actividad: la Comisión de Disciplina Judicial, la Visitaduría General y la Contraloría del Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de México.

En este sentido, con la finalidad de fortalecer los procedimientos a través de los cuales se desempeñan estas funciones, es necesario analizar en un primer momento las competencias de cada una de estas 3 áreas, a efecto de establecer con precisión los ámbitos de competencia de cada una de ellas, que le permitan al Consejo de la Judicatura de la Ciudad de México, ya sea a través de la Comisión de Disciplina o de sus órganos auxiliares, ejercer de manera eficiente las atribuciones de administración, vigilancia y disciplina que tiene conferidas.

En este sentido, como fue referido en capítulos anteriores, las demandas sociales y la modernización en la impartición de justicia, han obligado al Tribunal Superior de Justicia a modificar su estructura y organización descomunadamente desde la creación del Consejo de la Judicatura local en el año de 1994.

En efecto, si hacemos referencia a los últimos datos referidos en el Plan Institucional del Poder Judicial de la Ciudad de México 2017-2018, actualmente existen 386 juzgadores tanto del sistema tradicional como del nuevo sistema oral, lo que implica un crecimiento de aproximadamente el 28% si se compara con los 279 jueces que impartían justicia durante el año 2012.<sup>83</sup>

Bajo esta tesitura, en segunda instancia de la estructura establecida en el año de 1995, en el que el número de Salas estaba integrado por 7 Salas Civiles; 5 Penales; 2 Familiares; y una Auxiliar, lo que se traduce en 45 Magistrados, que comparados con las 10 Salas Civiles; 9 Penales; 5 Familiares y 2 de Justicia para Adolescentes, cuya cifra aumenta a 79 Magistrados (tomando en consideración al Magistrado Presidente del Poder Judicial local), corresponde a un crecimiento del

---

<sup>83</sup> Plan Institucional del Poder Judicial de la Ciudad de México 2017-2018

43%. Lo anterior, refiriendo exclusivamente al crecimiento de las áreas jurisdiccionales.

Ahora bien, respecto a los cambios estructurales en el Consejo de la Judicatura de la Ciudad de México, para efectos de su creación, atendiendo a la Reforma administrativa del Poder Judicial local, como ya fue referido en el capítulo anterior, se modificó la fracción III de la base Cuarta, Apartado C, del artículo 122 de la Constitución Federal, que establecía que las atribuciones y funcionamiento del Consejo de la Judicatura del Distrito Federal, con la integración de sus dos Comisiones permanentes.

En este orden de ideas, con el objeto de fortalecer la función de control y vigilancia de las Áreas Administrativas y de Apoyo Judicial del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, el Pleno del Consejo de la Judicatura del Distrito Federal, mediante Acuerdo General 19-45/2000 de fecha 5 de octubre del 2000, creó la Dirección de Control y Seguimiento Administrativo de la Contraloría del Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de México.

No obstante lo anterior, fue hasta el Acuerdo General 18-35/2003 emitido el 18 de junio de 2003 y derivado de las reformas de la Ley Orgánica del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 24 de abril de 2003, que se crea la Contraloría del Superior de Justicia del Distrito Federal, con el objetivo de crear un órgano técnico especializado dependiente del Órgano Colegiado, pero con autonomía técnica para el cumplimiento de funciones de control e inspección del cumplimiento de las normas de funcionamiento administrativo que fijan las leyes aplicables a los órganos, servidores públicos y empleados del propio Tribunal, incluyendo a los del Consejo de la Judicatura.

En este sentido, ya con la estructura que ahora conocemos, en atención a la información publicada por el propio Poder Judicial local en el “Anuario Estadístico e indicadores de Derechos Humanos 2016”, los servidores públicos del

Consejo de la Judicatura de la Ciudad de México, pasaron de un total de 270 de 2009, a 329 en 2015.<sup>84</sup>

En tal virtud, del mismo anuario estadístico, se desprende que respecto al capítulo II denominado “Indicadores en materia de juicio justo en el TSJCDMX”, existe un indicador relativo a las quejas presentadas por año ante la Comisión de Disciplina Judicial del Consejo de la Judicatura de la Ciudad de México, aumentaron considerablemente de las 188 presentadas durante 2013 a las 649 que se realizaron durante 2014, a pesar de haber disminuido a 578 en 2015.<sup>85</sup>

Bajo esta tesitura, al referirnos al tema relacionado con las quejas administrativas, con la entrada en vigor del Sistema Nacional y local Anticorrupción, y específicamente, con la modificación a la Ley de Responsabilidades Administrativas de la Ciudad de México, la presentación de las quejas sufre una modificación de suma importancia que sin duda impactará al indicador señalado en el párrafo anterior.

En efecto, previo a la existencia del artículo 116 fracción IV de la Ley de Responsabilidad Administrativas de la Ciudad de México, que establecen como parte del procedimiento de responsabilidad administrativa a todos aquellos a quienes pueda afectar la resolución que se dicte en el procedimiento de responsabilidad administrativa, incluido el denunciante, se había señalado en diversos criterios jurisprudenciales y aislados, la falta de interés de estos últimos en los procedimientos de responsabilidad<sup>86</sup>.

---

<sup>84</sup> “Anuario Estadístico e indicadores de Derechos Humanos 2016” publicado por el Comité Editorial del Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de México, México, diciembre de 2016, pág. 75

<sup>85</sup> Ídem pág. 77

<sup>86</sup> Al respecto, pueden consultarse las Tesis con rubro: “**RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS DEL ESTADO DE PUEBLA. EL QUE EL ARTÍCULO 53 BIS, FRACCIÓN III, DE LA LEY RELATIVA OTORQUE AL PROMOVENTE DE LA QUEJA EL DERECHO PARA APORTAR MAYORES ELEMENTOS DE PRUEBA QUE MOTIVEN EL INICIO DEL PROCEDIMIENTO RESPECTIVO; CUANDO SE DETERMINA QUE NO HA LUGAR A INICIARLO FORMALMENTE Y SE ORDENA EL ARCHIVO DEL EXPEDIENTE, NO LE OTORGA INTERÉS JURÍDICO PARA ACUDIR AL JUICIO DE AMPARO CONTRA ESA RESOLUCIÓN**”, Novena Época, Tesis: 2a./J. 124/2008, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo

Esto es así ya que, en general dichos criterios consideraban que el régimen de responsabilidades no tiene como propósito salvaguardar intereses particulares mediante el procedimiento sancionador, sino preservar una prestación óptima del servicio público, por lo que dichos ciudadanos carecían de interés jurídico para impugnar las determinaciones que la autoridad correspondiente emitiera al respecto, ya fuera relativa al inicio, sustanciación o resolución de la queja.

Lo anterior, se traduce en una vulneración a los derechos humanos de los quejosos, al no brindarle ningún mecanismo de impugnación contra las determinaciones del Consejo de la Judicatura local, que consideren improcedente o infundada una denuncia o queja, o bien, que simplemente determine no sancionar a un servidor público sin conocer las consideraciones lógicas y jurídicas que lo llevaron a tal conclusión, generando con tal ocultamiento de información desconfianza respecto a su actuar.

Asimismo, si se hace referencia únicamente a las formalidades para presentar una queja ante la Comisión de Disciplina Judicial, el marco normativo vigente hasta antes de la entrada en vigor de la Ley General en cita, respecto a la presentación de quejas administrativas presentadas ante la Comisión de Disciplina Judicial, los artículos 212, 214 y 215 BIS de la Ley Orgánica del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, establecen procesos rígidos para la presentación de las mismas por un lado, obligando a la ciudadanía que sus quejas sean presentadas por escrito o por cualquier medio electrónico autorizado por el Consejo local y limitando la denuncia de comisión de faltas a aquellas personas que se encuentre contempladas en el numeral 214 de la citada Ley.

---

XXVIII, Septiembre de 2008; y, **“RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. EL DENUNCIANTE DE LA QUEJA ADMINISTRATIVA CARECE DE INTERÉS JURÍDICO PARA IMPUGNAR EN AMPARO LA RESOLUCIÓN QUE LA DECLARA IMPROCEDENTE”**, Novena Época, Tesis: 2a./J. 1/2006, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXIII, Enero de 2006.

Si bien únicamente refiere datos estadísticos de la Comisión de Disciplina Judicial, a pesar de que la Contraloría también registra y sustancia quejas de esta índole, es importante conocer los datos estadísticos del área que impacta directamente en la Rendición de Cuentas del Poder Judicial de la Ciudad de México, no sólo con la vigilancia respecto al cumplimiento de las disposiciones en materia de presupuesto, ingresos, egresos, financiamiento y patrimonio, sino por las declaraciones de situación patrimonial, así la declaración de interés, figura creada con la entrada en vigor de la Ley General de Responsabilidades Administrativas y que adopta la Ley de Responsabilidades Administrativas de la Ciudad de México.

Por último, y para concluir el presente apartado, la consolidación del Régimen de Responsabilidad Administrativa en el Consejo de la Judicatura de la Ciudad de México, no solamente debe ser normativo y profesional, sino también estructural.

Ello atendiendo a que la Nueva Ley General de Responsabilidades Administrativas, y por consiguiente, la Ley de Responsabilidades Administrativas de la Ciudad de México, establecen en sus respectivos artículos 115 la obligación que tienen las Autoridades de contar con la estructura orgánica necesaria para garantizar que la autoridad a quien se encomiende la substanciación y, en su caso, resolución del procedimiento de responsabilidad administrativa, deberá ser distinto de aquél o aquellos encargados de la investigación, y con lo anterior, garantizar la independencia entre ambas en el ejercicio de sus funciones.

En este sentido, actualmente ni la Comisión de Disciplina Judicial, ni la Contraloría del Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de México, cuentan con la estructura para dar cumplimiento a dicho precepto, por lo que en aras de dar cumplimiento a la Nueva Ley, dicha situación debe ser analizada y resuelta por el Pleno del Consejo de la Judicatura de la Ciudad de México, ya sea con la creación

de un área específica en cada una de ellas, o la redistribución de las facultades de las personas servidoras públicas que integran ambas áreas administrativas.

## CONCLUSIONES

Como ha quedado precisado a lo largo del presente trabajo, el cumplimiento de las obligaciones administrativas de las servidoras y servidores públicos del Poder Judicial de la Ciudad de México, se traduce en una precisa rendición de cuentas, un ejercicio eficiente de la función judicial y por ende, en una legitimación del Poder Judicial local, ante sus justiciables.

En este sentido, no bastan solo reformas y adecuaciones normativas afines a las reformas judiciales y a los nuevos Sistemas de Justicia Anticorrupción, sino que se debe desarrollar una cultura entre los servidores públicos del Poder Judicial de la Ciudad de México de verdadera vocación al servicio público, a través del fomento de los valores aplicables a la función judicial, previstas en la Ley Orgánica del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal y el Código de Ética vigente.

En virtud de lo anterior, la profesionalizar al personal del Poder Judicial de la Ciudad de México, encargados de los procesos de control, vigilancia y disciplina, resulta un punto clave para la debida implementación de las reformas de Estado, la cual resulta indispensable si se tiene el compromiso firme de subirse junto al Poder Ejecutivo y Legislativo, locales y federales a este barco denominado Sistema Nacional Anticorrupción.

Si bien, como fue señalado con antelación, la corrupción e impunidad son males que afectan a todos los ámbitos de gobierno, y sectores público y privado, la presencia de éstas en el actuar del Poder Judicial, resulta doblemente grave al afectar directamente la administración e impartición de justicia. Al respecto, dicha circunstancia ha sido destacada inclusive por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, quien al señalar lo grave de la conjugación del trinomio corrupción-impunidad-ineficiencia judicial, establece lo siguiente:

*“la ineficacia judicial frente a casos individuales de violencia contra las mujeres propicia un ambiente de impunidad que facilita y promueve la repetición de los hechos de violencia en general y envía un mensaje según el cual la violencia contra las mujeres puede ser tolerada y aceptada como parte del diario vivir.”<sup>87</sup>*

Las líneas anteriormente citadas, reflejan puntualmente el peligro que representa la ineficiencia de los Poderes Judiciales, no únicamente por el desprestigio de las y los impartidores de justicia o el estereotipo generalizado de que ésta no existe, sino por el mensaje que recibe la ciudadanía respecto a la naturalización de actos delictivos e ilegales.

Es por ello que los esfuerzos emprendidos por el Consejo de la Judicatura local, deben intensificarse para permear en sus servidores públicos sólidos principios éticos, tecnológico y de conocimiento respecto a derechos humanos, perspectiva de género, gobierno abierto, transparencia, rendición de cuentas y responsabilidad de los servidores públicos, con el objeto de brindar a la ciudadanía la confianza y seguridad en los procesos de evaluación, control y seguimiento al los recursos públicos, en medidas tanto correctivas como preventivas.

Asimismo, implementar nuevas atribuciones para robustecer el control disciplinario, implica fortalecer las atribuciones de la Comisión de Disciplina Judicial, la Visitaduría Judicial y la Contraloría del Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de México, a través de modernizar y reforzar los procedimientos e instrumentos de Control del Poder Judicial de la Ciudad de México.

La Contraloría, por ejemplo, debe retomar su camino de evaluador de gestiones administrativas que les permiten proponer e implementar políticas

---

<sup>87</sup> Caso González y otras vs. México conocida como “Campo Algodonero”, publicada el 10 de diciembre de 2009, párrafo 388.

administrativas, con el objetivo de corregir posibles desviaciones administrativas, y así convertirse en un área de apoyo a la labor administrativa y no solo regir como verdugo, ya que la prevención debe sin duda ser parte medular de la incorporación al Sistema Nacional Anticorrupción.

En este sentido, si bien la responsabilidades administrativas de los servidores públicos, debe ser el último recurso para conminar a los servidores públicos del Poder Judicial de la Ciudad de México, cumplir los objetivos institucionales y legitimizar a las y los juzgadores, así como a la administración de justicia local ante la sociedad, el debido cumplimiento de las normas y lineamientos que regulan su actividad, y actuar con estricto apego a los ordenamientos legales aplicables, impactará directamente en el debido desempeño de la función jurisdiccional, y por ende, en la construcción del Estado de Derecho.

## BIBLIOGRAFÍA

Álvarez Cárdenas, Alejandro, *El procedimiento disciplinario del consejo de la judicatura federal*, México, Porrúa, 2001

Burdeau, Georges, *Traité de Science Politique*, Paris, Pichon-Durand

Carbonell, Miguel, El Estado federal en la constitución mexicana: introducción a su problemática”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, no. 91, México, enero-abril de 1998

Carbonell Miguel y Vázquez Rodolfo (coords.), *Poder, Derecho y corrupción*, México, IFE-ITAM-Siglo XXI, 2003

Carty Winthrop y Rizvi Gowher (2004). *El desafío de la legitimidad para el buen gobierno y la gobernabilidad democrática: el imperativo de la innovación*. Ash Institute for Democratic Governance and Innovation. Citado por Moyado Estrada Francisco en “*La gestión de la calidad en México: una reflexión crítica*, explanans, vol. 2, número 1, 2013

Casar, María Amparo. *México: Anatomía de la Corrupción*, Mexicanos contra la Corrupción y la Impunidad, México, 2016

Caso Apitz Barbera y otros (“Corte Primera de lo Contencioso Administrativo”) Vs. Venezuela, párr. 55, y Caso Atala Riffo y Niñas Vs. Chile, párr. 186

Concha Cantú, Hugo Alejandro, “Una aproximación a la administración de justicia en México”, en Váldes, Diego y Gutiérrez Rivas, Rodrigo (coordinadores), *Justicia memoria del IV congreso nacional de derecho constitucional*, México, UNAM, 2001

Couture, Eduardo J., *Fundamentos del derecho procesal civil*, 3a. ed., Buenos Aires, 1993

Crespo, José Antonio. *Para entender el Estado*. México, Nostra ediciones.

Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto. *Elementos de Derecho Administrativo*. 1er. Curso. México Limusa. Noriega Editores. 1999

Delgadillo Gutierrez, Luis Humberto, *El sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos*, 6ª ed, México, Editorial Porrúa 2011

Diego Bautista, Oscar. *Ética Pública y Buen Gobierno. Fundamentos, estado de la cuestión y valores para el servicio público*, México, IAPEM, 2009

- Faya Viesca, Jacinto. *El Federalismo Mexicano. Régimen Constitucional del Sistema Federal*, INAP, México, 1988
- Foucault, Michel, “*El sujeto y el poder*”, en *Revista Mexicana de Sociología*, No. 3, México 1988.
- Fraga Gabino, *Derecho Administrativo*, 4ª ed., México, Editorial Porrúa, 2009
- García Maynez, Eduardo. *Introducción al Estudio del Derecho*. Editorial Porrúa. México: 1982
- Giménez, Gilberto, *Poder, estado, discurso*, 3ª ed., México, UNAM, 1989
- Gómez Lara, Cipriano, *Teoría general del proceso*, 8ª. Ed., México, Harla, 1991.
- González Amuchastegui, *Corrupción, democracia y responsabilidad política*, en Carbonell, y Vázquez (coords.), México, 2003
- Guerrero Orozco, Omar. *La administración pública del Estado capitalista*. México, Fontamara, 1986
- Hernández, María del Pilar, *Autonomía de los órganos electorales*, Reforma Judicial, “*Revista Mexicana de Justicia*” , núm. 1, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2003.
- Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la Republica, *El Federalismo Mexicano*, editado por la LVI Legislatura del Senado de la Republica Mexicana, México, 1998
- López Ayllón, Sergio y Mauricio Merino. *La rendición de cuentas en México: Perspectivas y Retos*. México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2009
- Martínez Anzures, Luis Miguel (coordinador) *Antología sobre Teoría de la Administración Pública*. 2ª ed., México, INAP., 2017
- Martínez Bargueño, Manuel, “La ética nuevo objetivo de la gestión pública”, en: *Revista de Gestión y Análisis de Políticas Públicas* No. 10, sep-dic 1997, pág. 24
- Martínez Morales, Rafael, *Derecho Administrativo*, Editorial Oxford University Press-Harla, 3er y 4to curso, México, 1996, pág. 331
- Márquez Gómez, Daniel, *Los procedimientos administrativos materialmente jurisdiccionales como medios de control en la administración pública*. México. UNAM, 2003, pág. 85.

Melgar Adalid Mario, *El Consejo de la Judicatura Federal*, 4a. ed., México, Porrúa, 2000

Moto Salazar, Efraín, *Elementos de Derecho*, México, Editorial Porrúa, 1966

Ojeda Paullada, Pedro, “La Reforma del Estado”, en *Revista de Administración Pública. Antología conmemorativa 1955-2005*, núm. 111, tomo II, México, INAP, 2006

Olvera García, Julio César en *Ciudadanía, gestión y vida colectiva. Una visión hacia la democracia en México*. México, UNAM/FCPyS., 2010

Rivas Acuña, Israel, “Conceptos, teorías y modelos de la administración judicial en el Estado constitucional”, 2007, *Reforma Judicial, Revista Mexicana de Justicia*, núm. 9, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas.

Schendler, Andreas, *¿Qué es la rendición de cuentas?*, México, IFAI, 2004

Uvalle, Berrones Ricardo citado por Mauricio Gutiérrez Cortés en *Gestión y administración de la vida colectiva*. UNAM/FCPyS. México, 2010

Vizcaíno Zamora, Álvaro (coordinador), *Combate a la Corrupción*, Instituto Nacional de Ciencias Penales, México, 2011

Weber, Max. *Economía y Sociedad*, V. 1, México, Fondo de Cultura Económica, 1977

## **LEGISLACIONES Y JURISPRUDENCIAS**

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de febrero de 1917, vigente al mes de diciembre de 2017.

Constitución Política de de la Ciudad de México, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de febrero de 2017.

Ley General de Responsabilidades Administrativas, vigente al mes de diciembre de 2017.

Ley Orgánica del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, vigente al mes de diciembre de 2017.

Ley de Responsabilidades Administrativas de la Ciudad de México, publicada en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México el 01 de septiembre de 2017.

Reglamento Interior del Consejo de la Judicatura del Distrito Federal, vigente al mes de julio de 2017.

Manual de Organización de la Contraloría del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, autorizado por el Pleno del Consejo de la Judicatura del entonces Distrito Federal, mediante acuerdo 28-26/2016, vigente al mes de julio de 2017.

Plan Institucional del Poder Judicial de la Ciudad de México 2017-2018

“Anuario Estadístico e indicadores de Derechos Humanos 2016” publicado por el Comité Editorial del Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de México, México, diciembre de 2016, pág. 75

## **PÁGINAS DE CONSULTA**

<http://www.contraloriadf.gob.mx/contraloria/cursos/MARCOJURIDICO/paginas/sans.php>

[http://secretariadoejecutivosnsp.gob.mx/work/models/SecretariadoEjecutivo/Resource/457/1/images/Manual para Evaluacion Desempeno Anexo%20II.pdf](http://secretariadoejecutivosnsp.gob.mx/work/models/SecretariadoEjecutivo/Resource/457/1/images/Manual_para_Evaluacion_Desempeno_Anexo%20II.pdf)

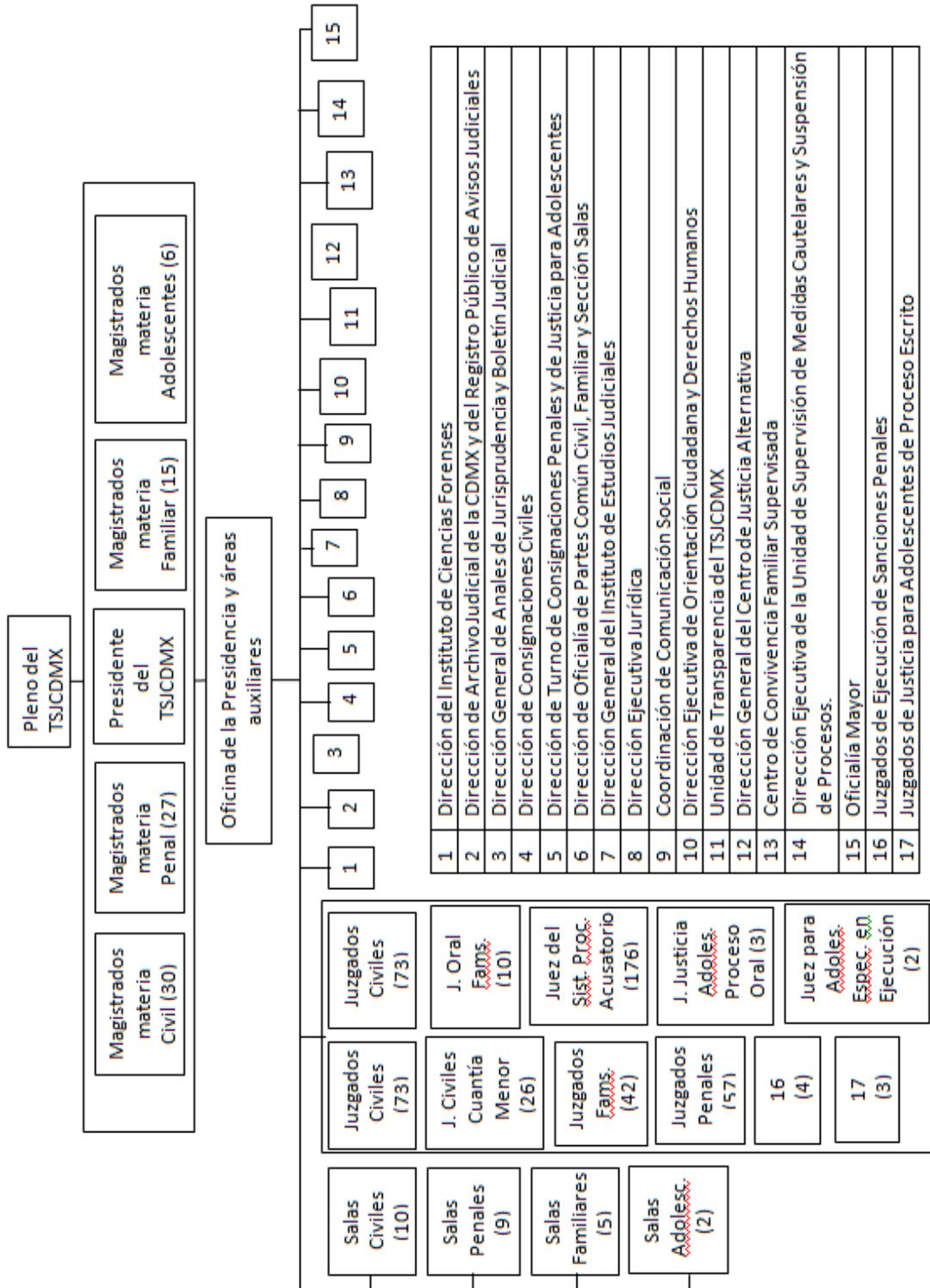
<http://www.poderjudicial.es/cgpi/es/Temas/Relaciones-internacionales/Relaciones-internacionales-institucionales/Europa/Red-Europea-de-Consejos-de-Justicia/>

<http://www.transparency.org/cpi2015#downloads>.

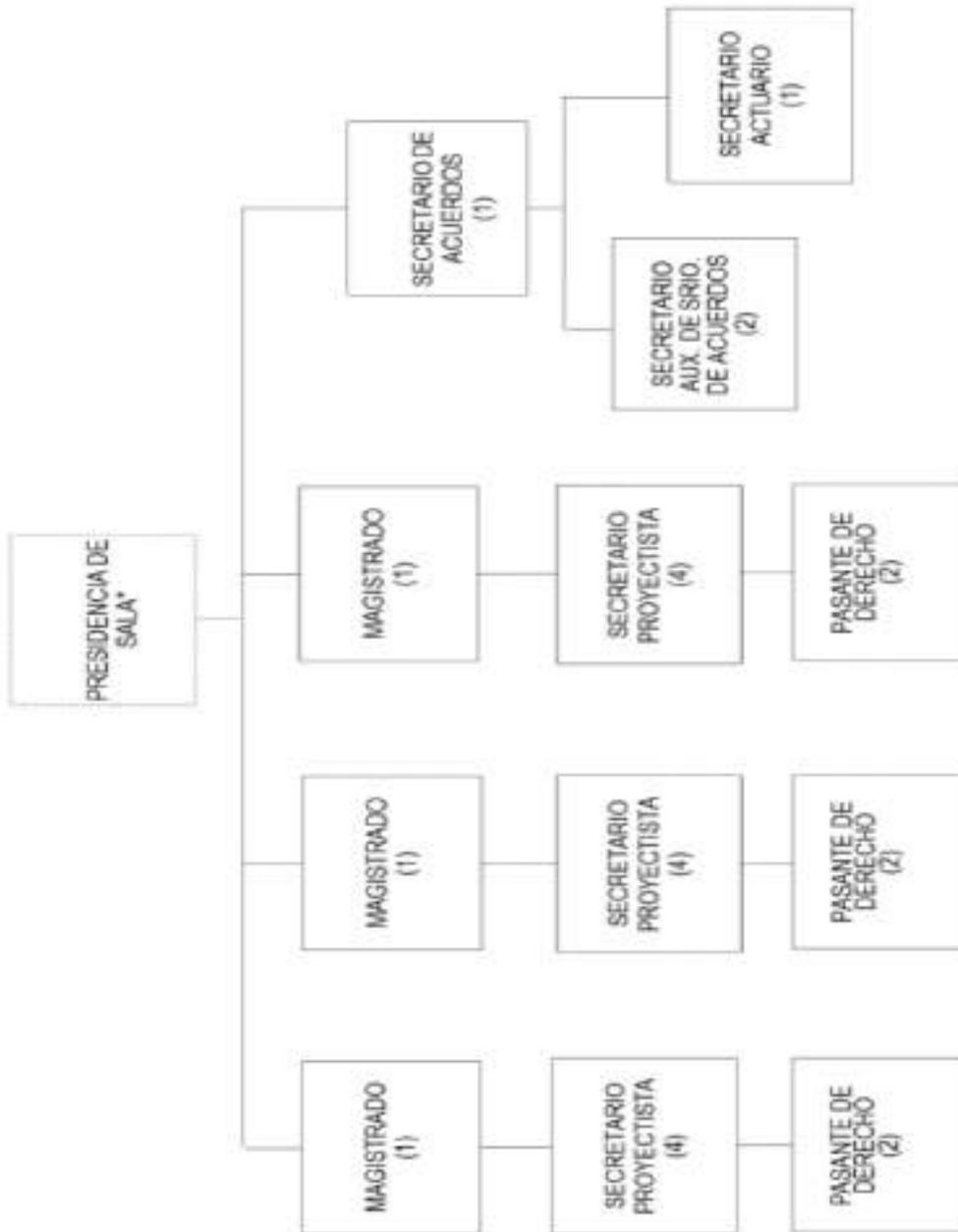
# **ANEXO**

# **1**

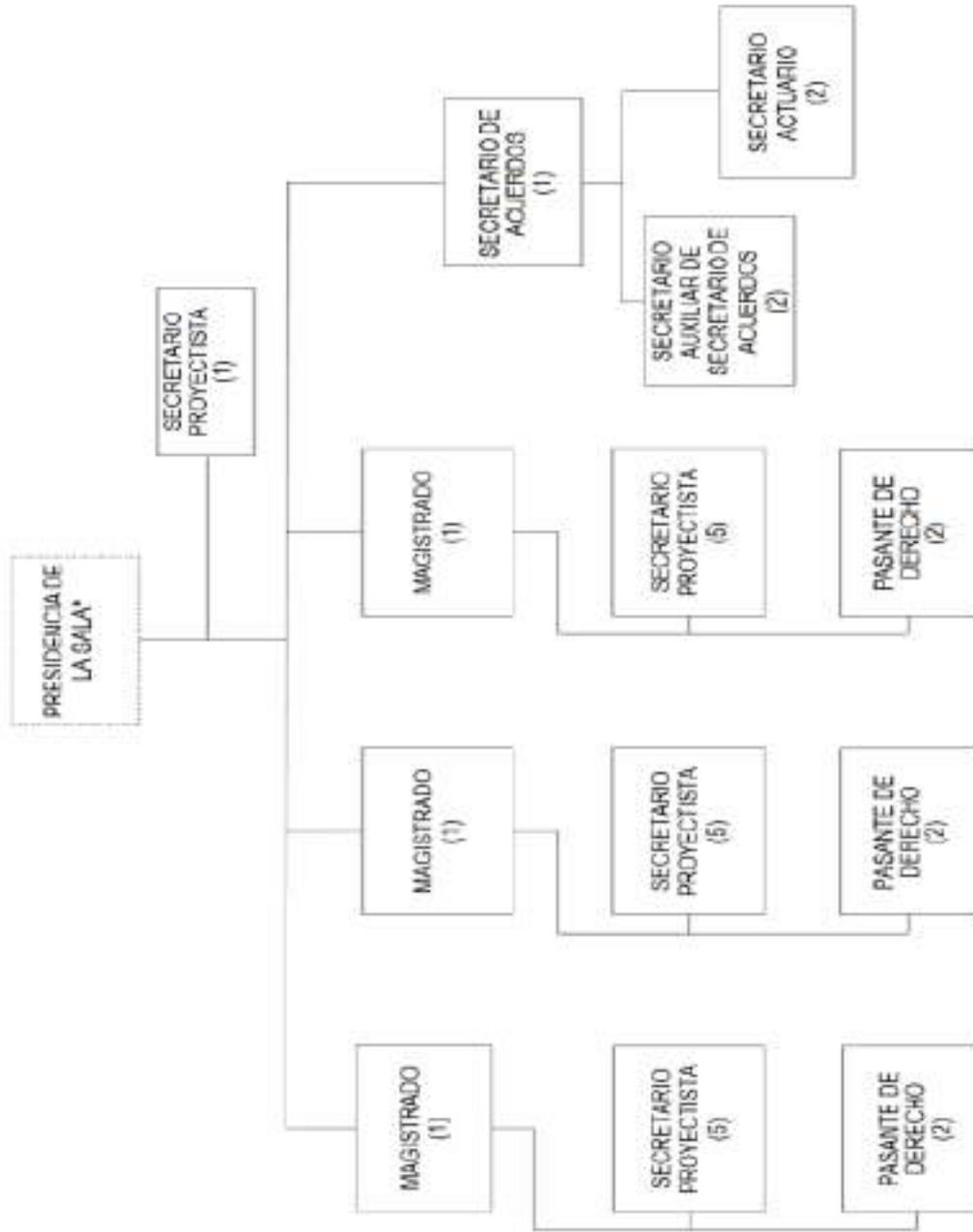
## ORGANIGRAMA GENERAL DEL TSJCDMX



## SALAS CIVILES

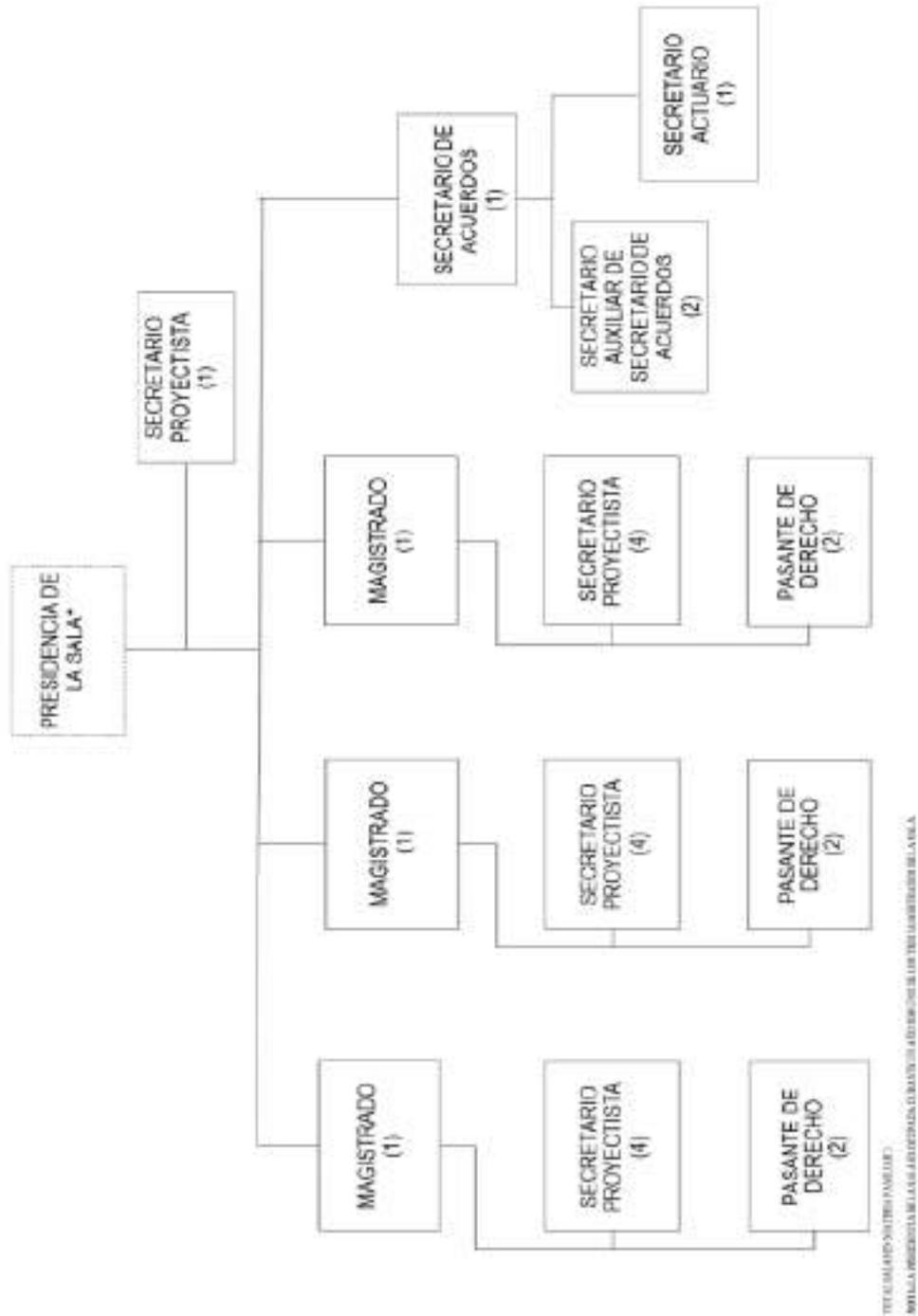


# SALAS PENALES



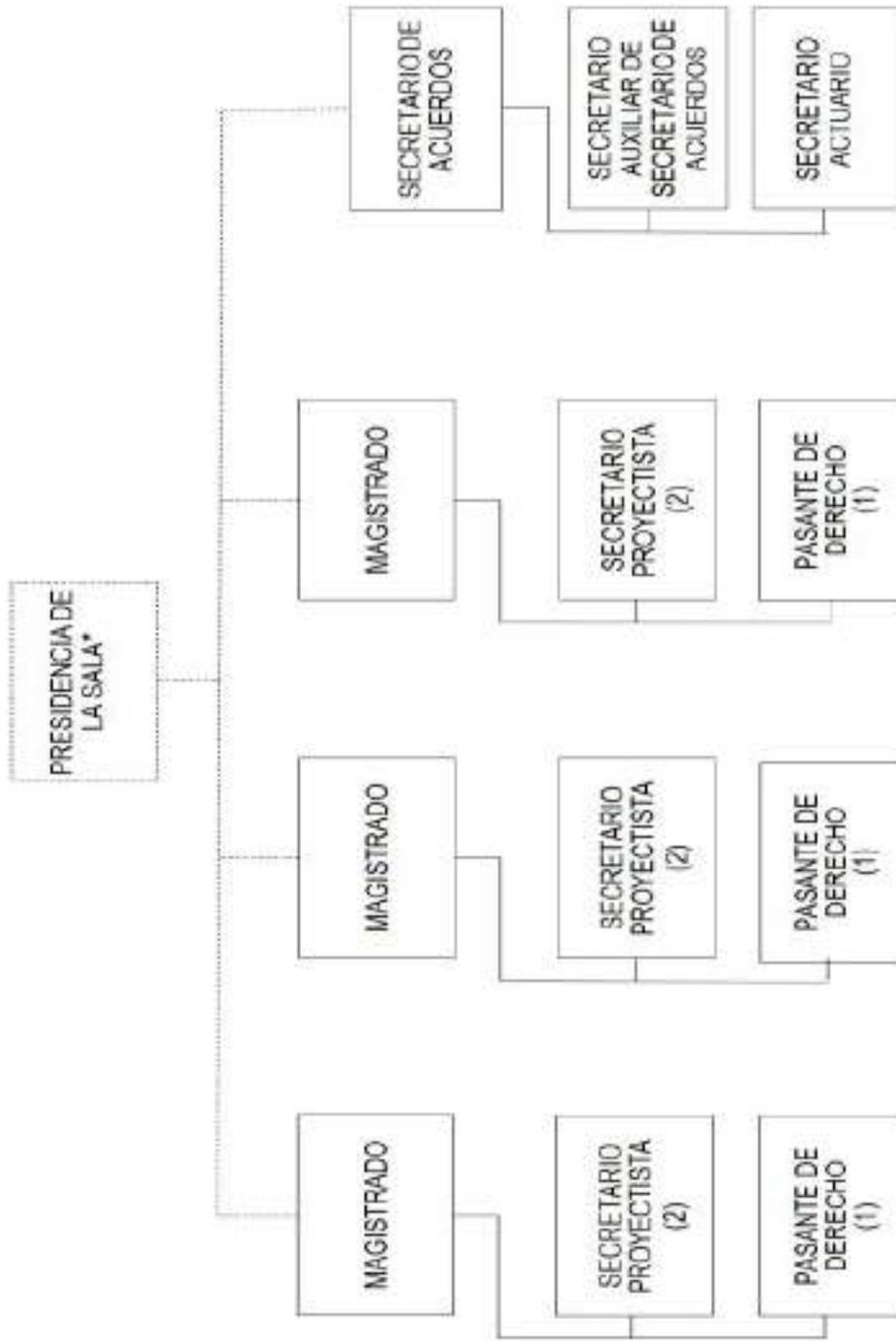
SECRETARÍA DE SALAS PENALES  
MINISTERIO PÚBLICO DE LA FISCALÍA DEPARTAMENTAL - CÁMARA COORDINADORA DE MAGISTRADOS DE LA SALA

# SALAS FAMILIARES



TELEGRAMOS (1) (2) (3) (4) (5) (6) (7) (8) (9) (10) (11) (12) (13) (14) (15) (16) (17) (18) (19) (20) (21) (22) (23) (24) (25) (26) (27) (28) (29) (30) (31) (32) (33) (34) (35) (36) (37) (38) (39) (40) (41) (42) (43) (44) (45) (46) (47) (48) (49) (50) (51) (52) (53) (54) (55) (56) (57) (58) (59) (60) (61) (62) (63) (64) (65) (66) (67) (68) (69) (70) (71) (72) (73) (74) (75) (76) (77) (78) (79) (80) (81) (82) (83) (84) (85) (86) (87) (88) (89) (90) (91) (92) (93) (94) (95) (96) (97) (98) (99) (100) (101) (102) (103) (104) (105) (106) (107) (108) (109) (110) (111) (112) (113) (114) (115) (116) (117) (118) (119) (120) (121) (122) (123) (124) (125) (126) (127) (128) (129) (130) (131) (132) (133) (134) (135) (136) (137) (138) (139) (140) (141) (142) (143) (144) (145) (146) (147) (148) (149) (150) (151) (152) (153) (154) (155) (156) (157) (158) (159) (160) (161) (162) (163) (164) (165) (166) (167) (168) (169) (170) (171) (172) (173) (174) (175) (176) (177) (178) (179) (180) (181) (182) (183) (184) (185) (186) (187) (188) (189) (190) (191) (192) (193) (194) (195) (196) (197) (198) (199) (200) (201) (202) (203) (204) (205) (206) (207) (208) (209) (210) (211) (212) (213) (214) (215) (216) (217) (218) (219) (220) (221) (222) (223) (224) (225) (226) (227) (228) (229) (230) (231) (232) (233) (234) (235) (236) (237) (238) (239) (240) (241) (242) (243) (244) (245) (246) (247) (248) (249) (250) (251) (252) (253) (254) (255) (256) (257) (258) (259) (260) (261) (262) (263) (264) (265) (266) (267) (268) (269) (270) (271) (272) (273) (274) (275) (276) (277) (278) (279) (280) (281) (282) (283) (284) (285) (286) (287) (288) (289) (290) (291) (292) (293) (294) (295) (296) (297) (298) (299) (300) (301) (302) (303) (304) (305) (306) (307) (308) (309) (310) (311) (312) (313) (314) (315) (316) (317) (318) (319) (320) (321) (322) (323) (324) (325) (326) (327) (328) (329) (330) (331) (332) (333) (334) (335) (336) (337) (338) (339) (340) (341) (342) (343) (344) (345) (346) (347) (348) (349) (350) (351) (352) (353) (354) (355) (356) (357) (358) (359) (360) (361) (362) (363) (364) (365) (366) (367) (368) (369) (370) (371) (372) (373) (374) (375) (376) (377) (378) (379) (380) (381) (382) (383) (384) (385) (386) (387) (388) (389) (390) (391) (392) (393) (394) (395) (396) (397) (398) (399) (400) (401) (402) (403) (404) (405) (406) (407) (408) (409) (410) (411) (412) (413) (414) (415) (416) (417) (418) (419) (420) (421) (422) (423) (424) (425) (426) (427) (428) (429) (430) (431) (432) (433) (434) (435) (436) (437) (438) (439) (440) (441) (442) (443) (444) (445) (446) (447) (448) (449) (450) (451) (452) (453) (454) (455) (456) (457) (458) (459) (460) (461) (462) (463) (464) (465) (466) (467) (468) (469) (470) (471) (472) (473) (474) (475) (476) (477) (478) (479) (480) (481) (482) (483) (484) (485) (486) (487) (488) (489) (490) (491) (492) (493) (494) (495) (496) (497) (498) (499) (500) (501) (502) (503) (504) (505) (506) (507) (508) (509) (510) (511) (512) (513) (514) (515) (516) (517) (518) (519) (520) (521) (522) (523) (524) (525) (526) (527) (528) (529) (530) (531) (532) (533) (534) (535) (536) (537) (538) (539) (540) (541) (542) (543) (544) (545) (546) (547) (548) (549) (550) (551) (552) (553) (554) (555) (556) (557) (558) (559) (560) (561) (562) (563) (564) (565) (566) (567) (568) (569) (570) (571) (572) (573) (574) (575) (576) (577) (578) (579) (580) (581) (582) (583) (584) (585) (586) (587) (588) (589) (590) (591) (592) (593) (594) (595) (596) (597) (598) (599) (600) (601) (602) (603) (604) (605) (606) (607) (608) (609) (610) (611) (612) (613) (614) (615) (616) (617) (618) (619) (620) (621) (622) (623) (624) (625) (626) (627) (628) (629) (630) (631) (632) (633) (634) (635) (636) (637) (638) (639) (640) (641) (642) (643) (644) (645) (646) (647) (648) (649) (650) (651) (652) (653) (654) (655) (656) (657) (658) (659) (660) (661) (662) (663) (664) (665) (666) (667) (668) (669) (670) (671) (672) (673) (674) (675) (676) (677) (678) (679) (680) (681) (682) (683) (684) (685) (686) (687) (688) (689) (690) (691) (692) (693) (694) (695) (696) (697) (698) (699) (700) (701) (702) (703) (704) (705) (706) (707) (708) (709) (710) (711) (712) (713) (714) (715) (716) (717) (718) (719) (720) (721) (722) (723) (724) (725) (726) (727) (728) (729) (730) (731) (732) (733) (734) (735) (736) (737) (738) (739) (740) (741) (742) (743) (744) (745) (746) (747) (748) (749) (750) (751) (752) (753) (754) (755) (756) (757) (758) (759) (760) (761) (762) (763) (764) (765) (766) (767) (768) (769) (770) (771) (772) (773) (774) (775) (776) (777) (778) (779) (780) (781) (782) (783) (784) (785) (786) (787) (788) (789) (790) (791) (792) (793) (794) (795) (796) (797) (798) (799) (800) (801) (802) (803) (804) (805) (806) (807) (808) (809) (810) (811) (812) (813) (814) (815) (816) (817) (818) (819) (820) (821) (822) (823) (824) (825) (826) (827) (828) (829) (830) (831) (832) (833) (834) (835) (836) (837) (838) (839) (840) (841) (842) (843) (844) (845) (846) (847) (848) (849) (850) (851) (852) (853) (854) (855) (856) (857) (858) (859) (860) (861) (862) (863) (864) (865) (866) (867) (868) (869) (870) (871) (872) (873) (874) (875) (876) (877) (878) (879) (880) (881) (882) (883) (884) (885) (886) (887) (888) (889) (890) (891) (892) (893) (894) (895) (896) (897) (898) (899) (900) (901) (902) (903) (904) (905) (906) (907) (908) (909) (910) (911) (912) (913) (914) (915) (916) (917) (918) (919) (920) (921) (922) (923) (924) (925) (926) (927) (928) (929) (930) (931) (932) (933) (934) (935) (936) (937) (938) (939) (940) (941) (942) (943) (944) (945) (946) (947) (948) (949) (950) (951) (952) (953) (954) (955) (956) (957) (958) (959) (960) (961) (962) (963) (964) (965) (966) (967) (968) (969) (970) (971) (972) (973) (974) (975) (976) (977) (978) (979) (980) (981) (982) (983) (984) (985) (986) (987) (988) (989) (990) (991) (992) (993) (994) (995) (996) (997) (998) (999) (1000)

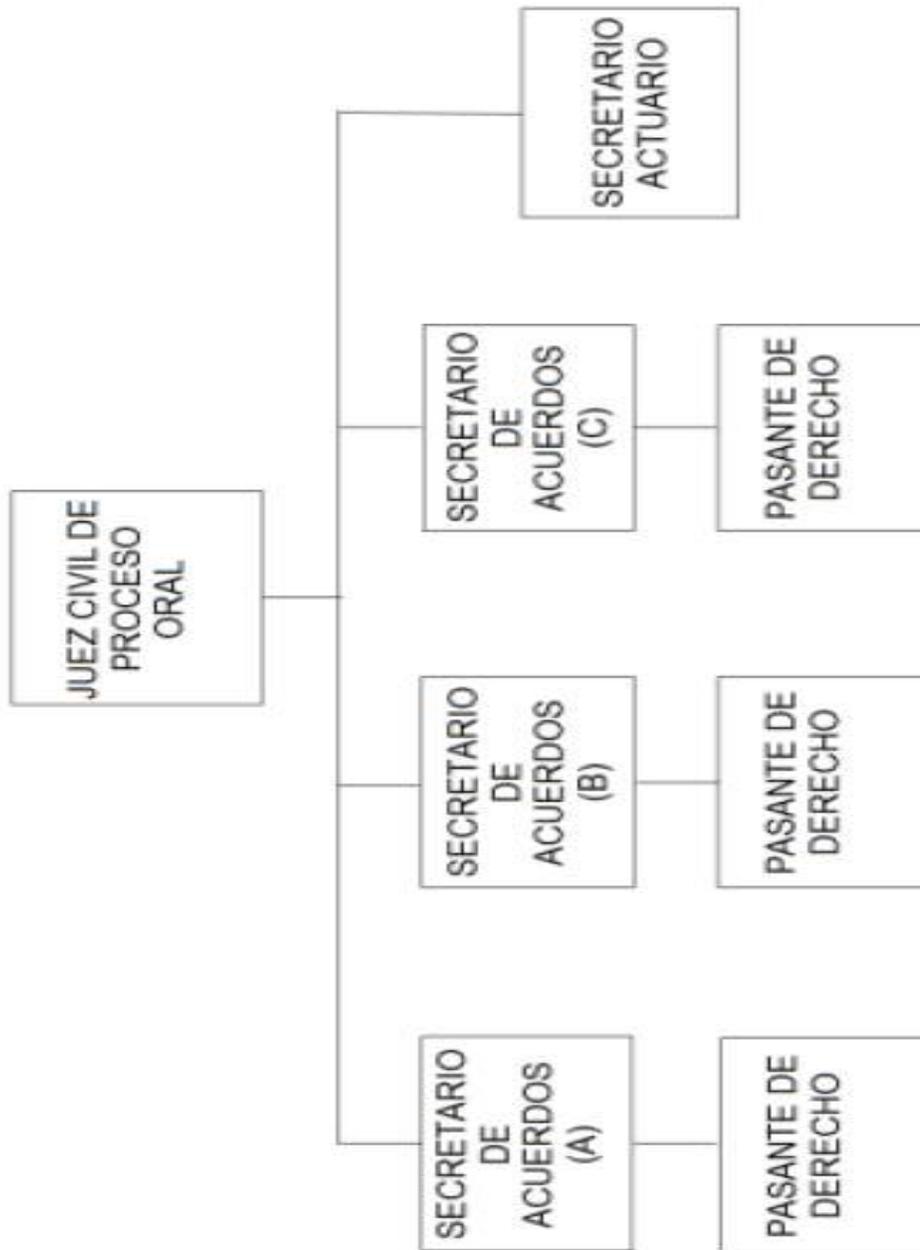
## SALAS DE JUSTICIA PARA ADOLESCENTES



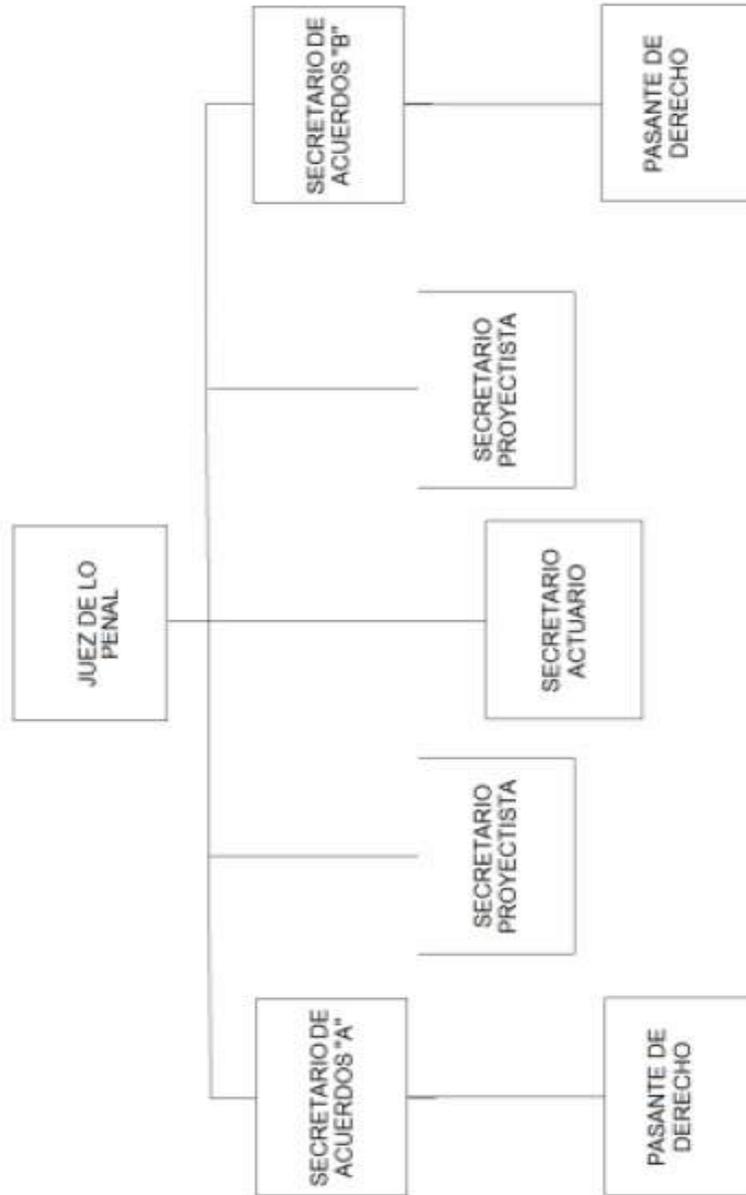
TOTAL SALAS EN MATERIA DE JUSTICIA PARA ADOLESCENTES: 1.  
 \*LA PRESIDENCIA DE LA SALA ES INTERINDEPENDIENTE Y VA POR 100 DE LOS TRES MAGISTRADOS DE LA SALA.



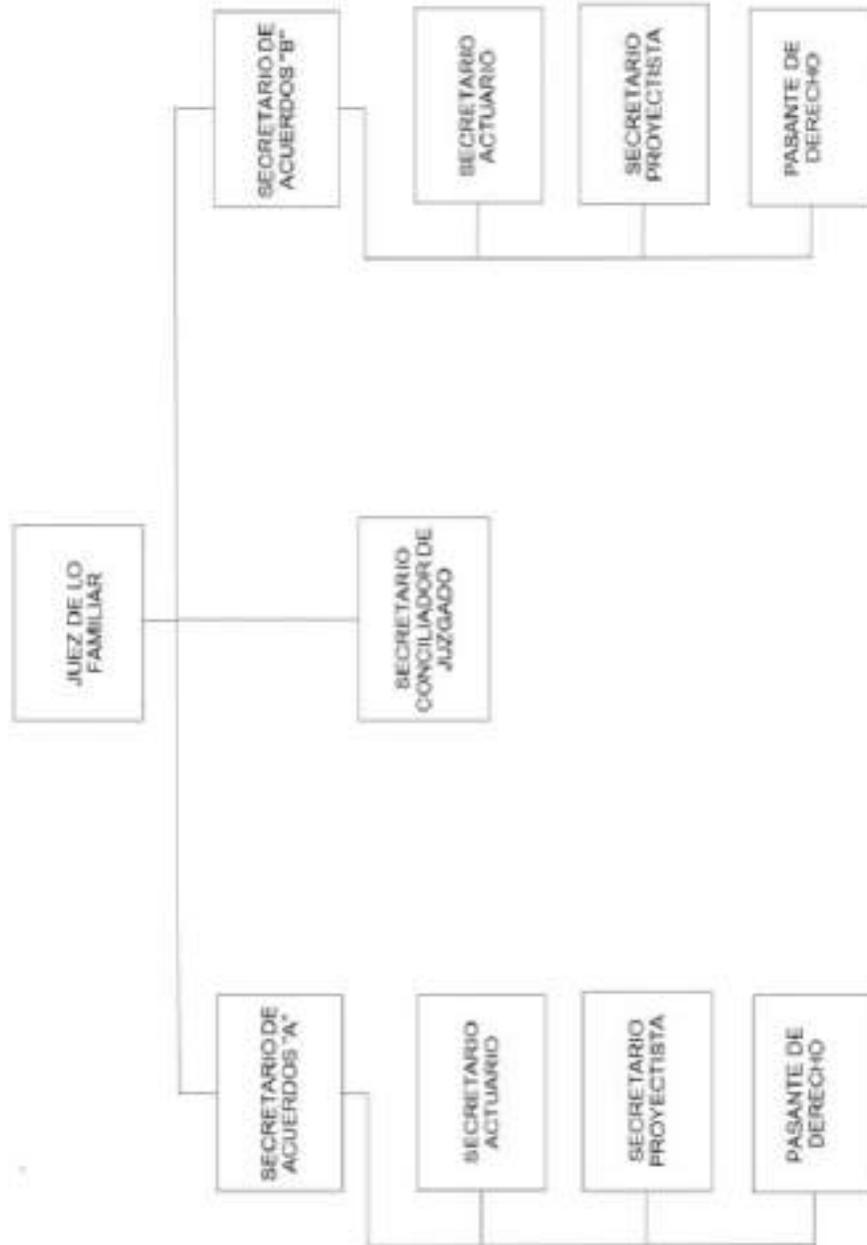
## JUZGADOS CIVILES DE PROCESO ORAL



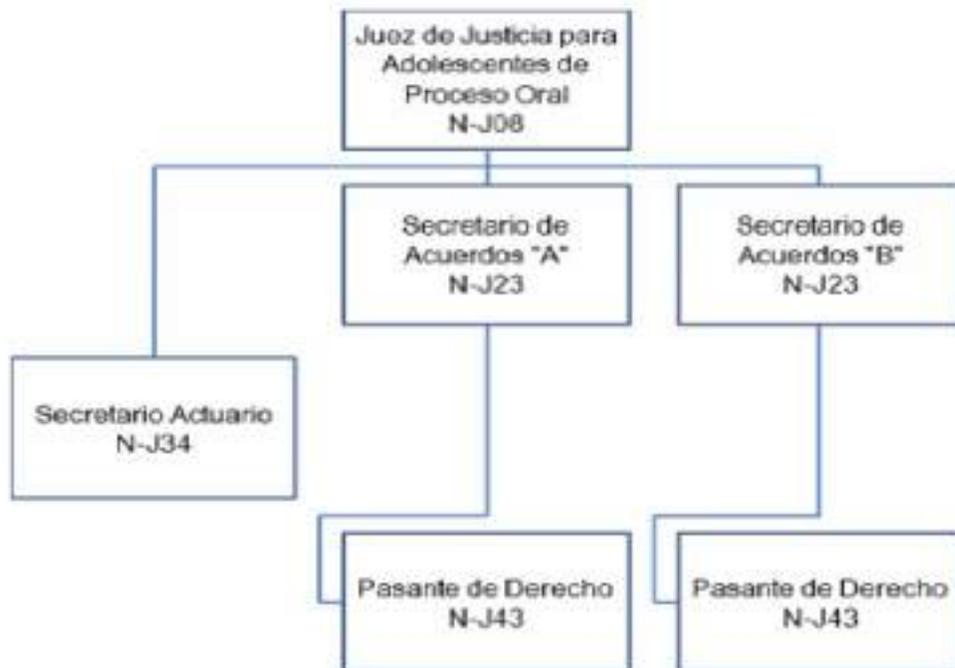
## JUZGADOS DE LO PENAL



## JUZGADOS DE LO FAMILIAR



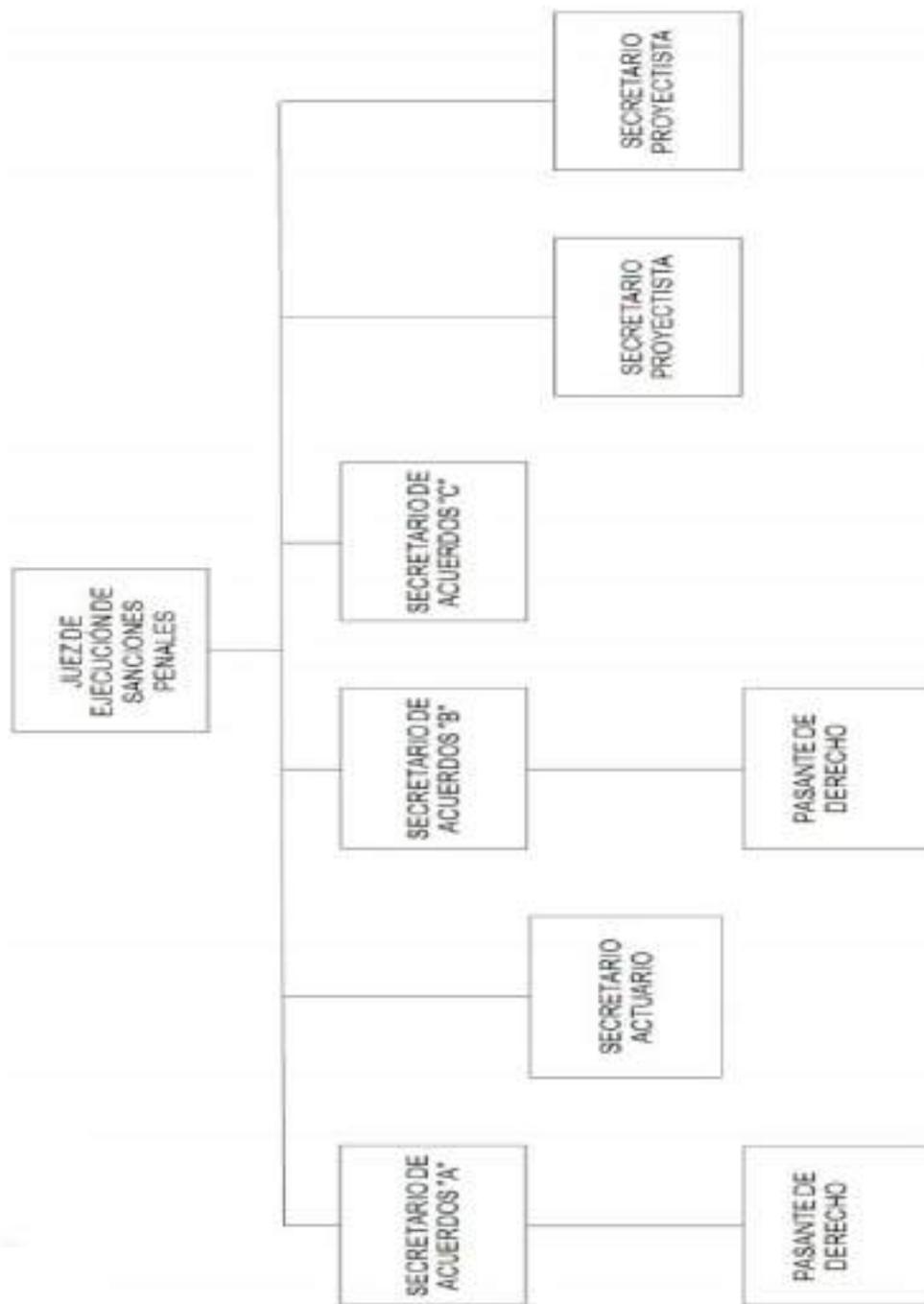
## JUZGADOS DE JUSTICIA PARA ADOLESCENTES EN PROCESO ORAL



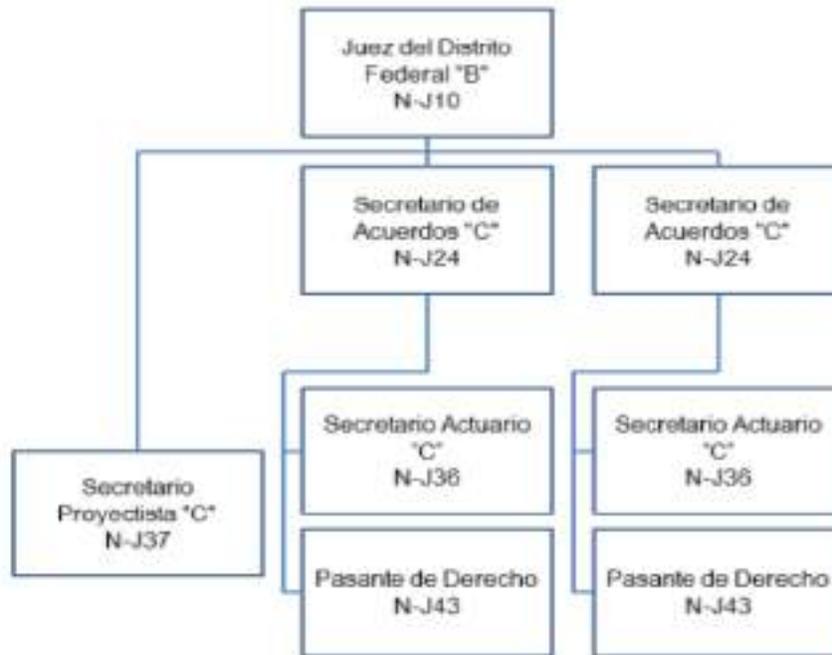
## JUZGADOS DE JUSTICIA PARA ADOLESCENTES EN PROCESO ESCRITO



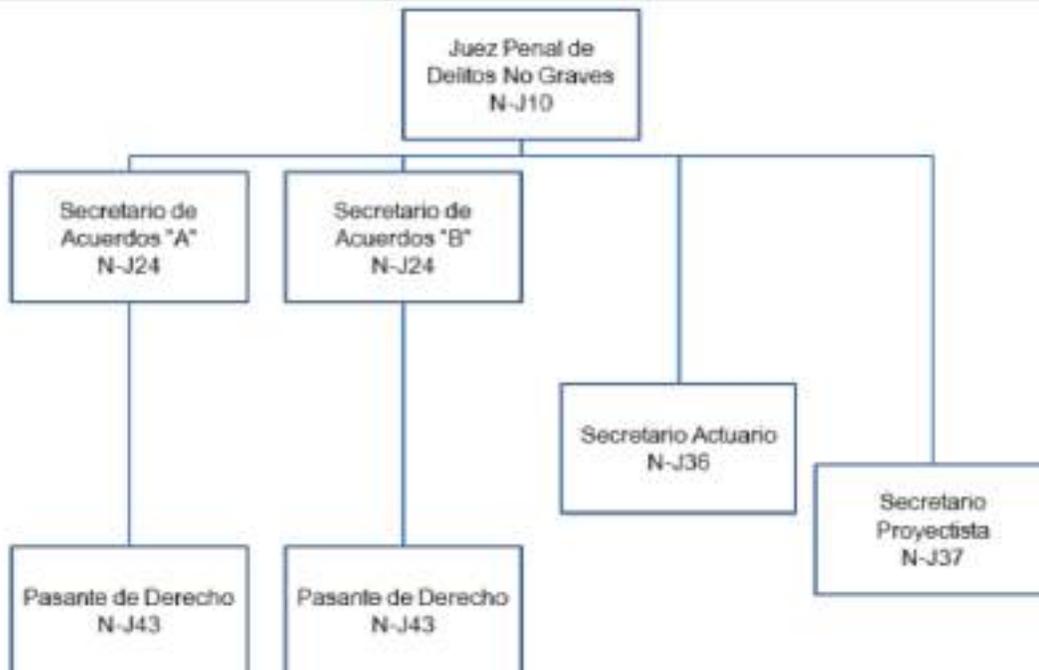
## JUZGADOS DE EJECUCIÓN DE SANCIONES PENALES



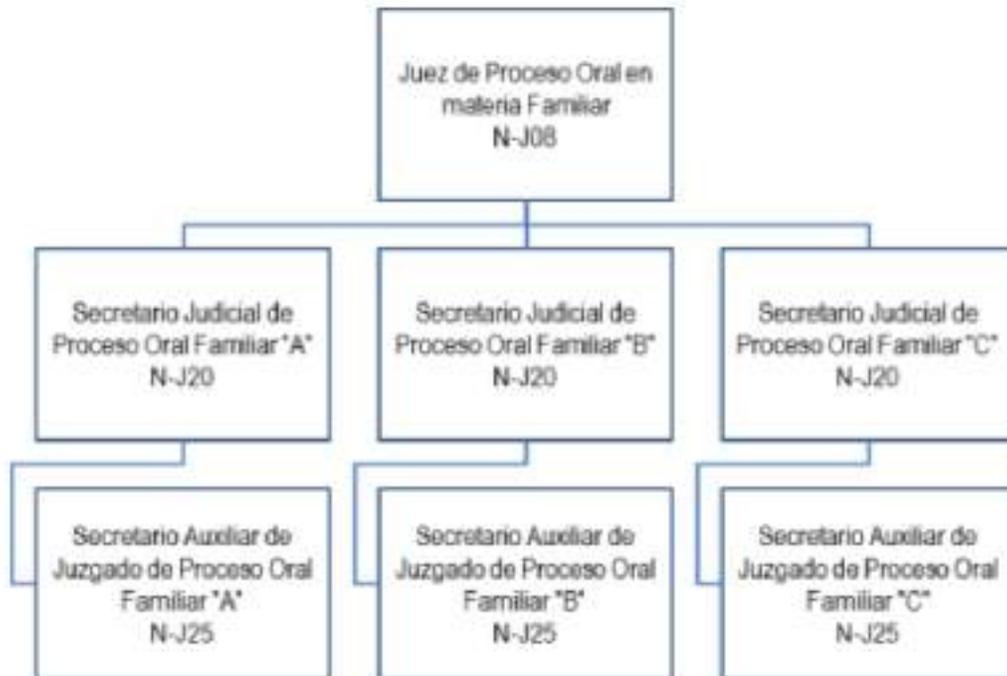
## JUZGADOS DE LO CIVIL DE CUANTÍA MENOR



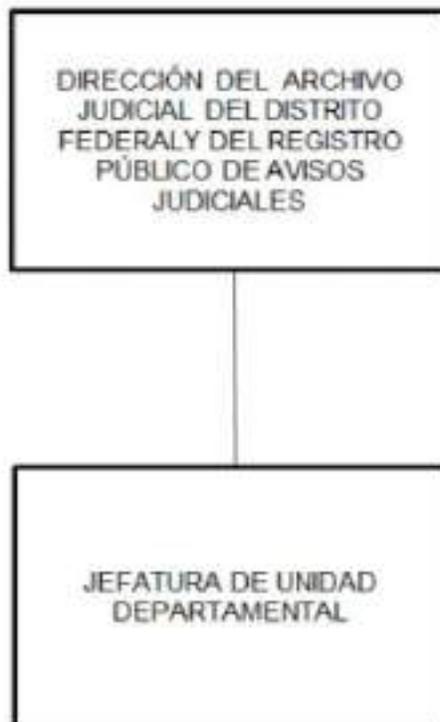
## JUZGADOS PENALES DE DELITOS NO GRAVES



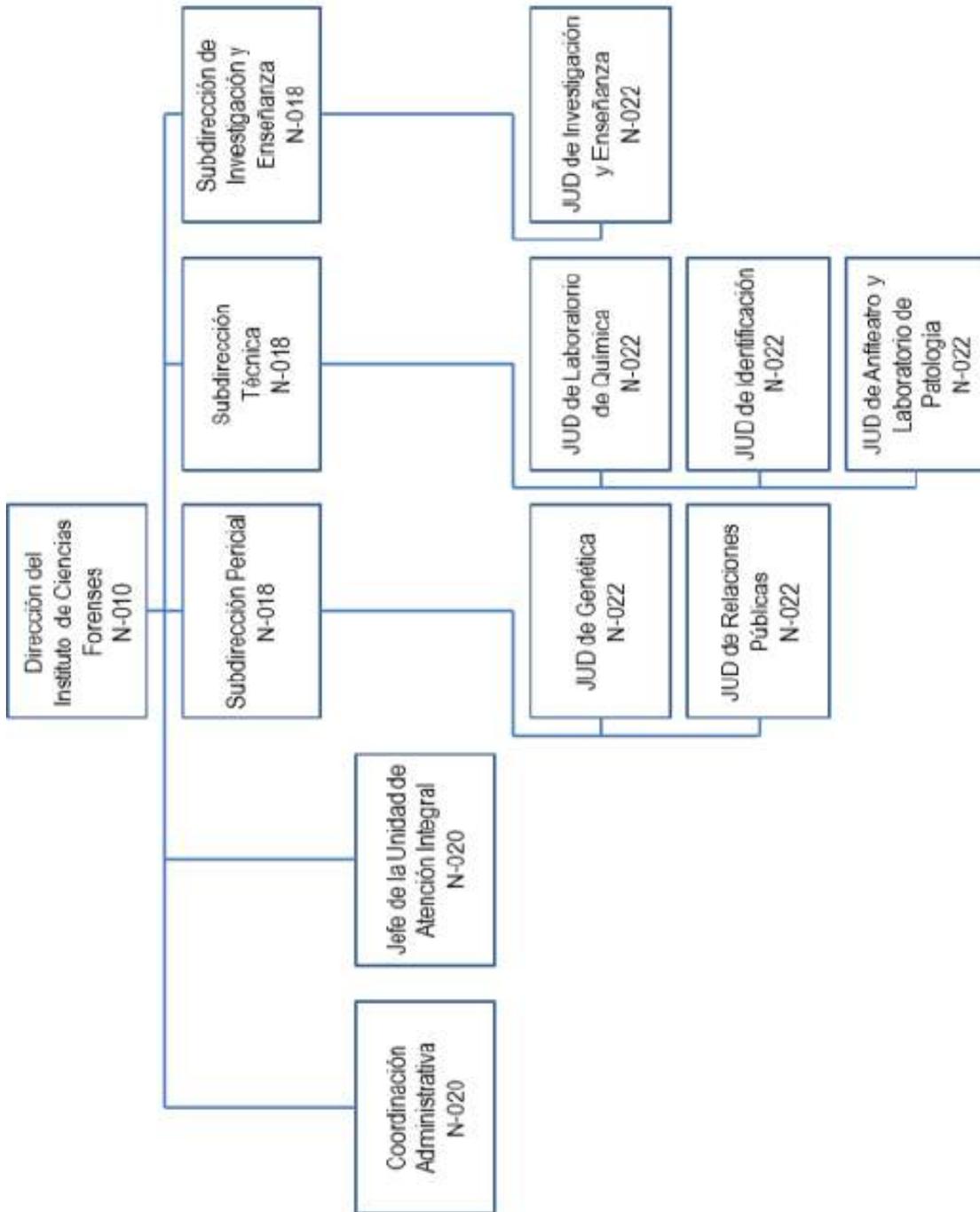
## JUZGADOS DE PROCESO ORAL EN MATERIA FAMILIAR



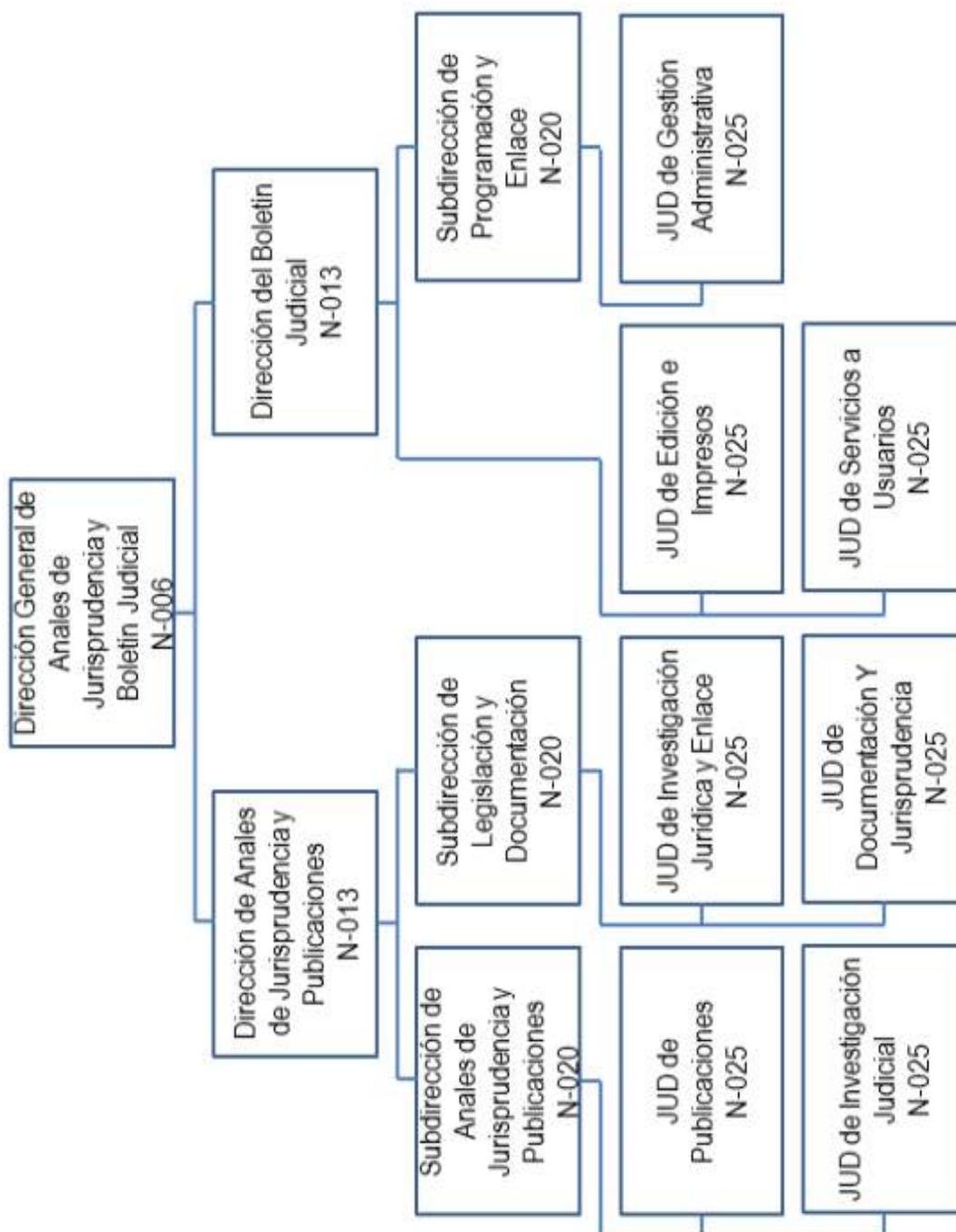
## DIRECCIÓN DEL ARCHIVO JUDICIAL



# INSTITUTO DE CIENCIAS FORENSES



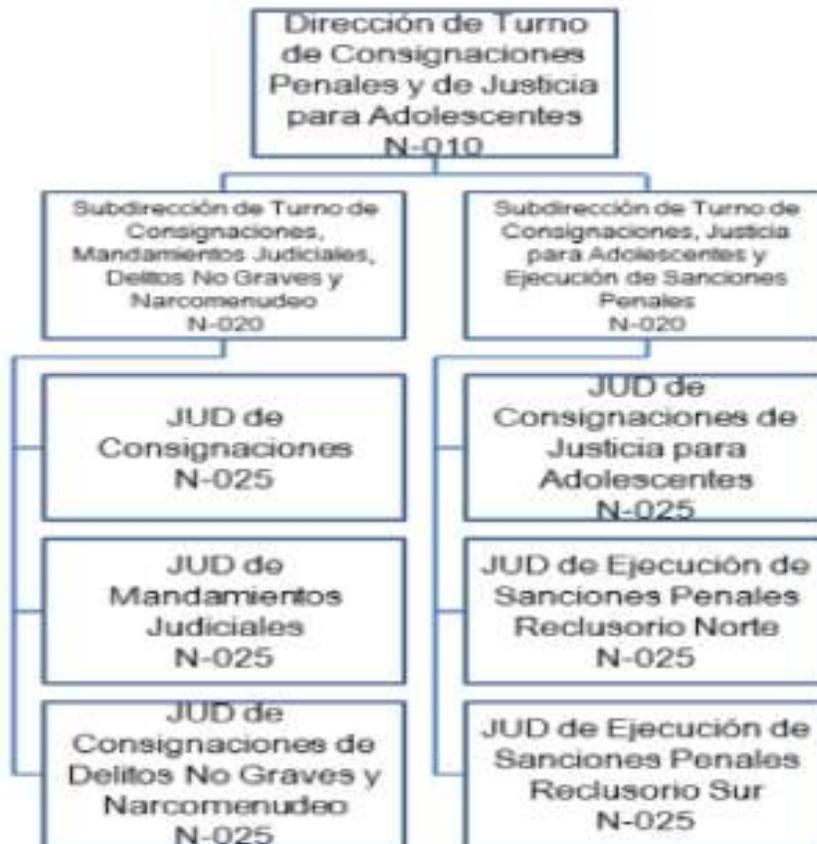
**DIRECCIÓN GENERAL DE ANALES DE JURISPRUDENCIA  
Y BOLETÍN JUDICIAL**



## DIRECCIÓN DE CONSIGNACIONES CIVILES



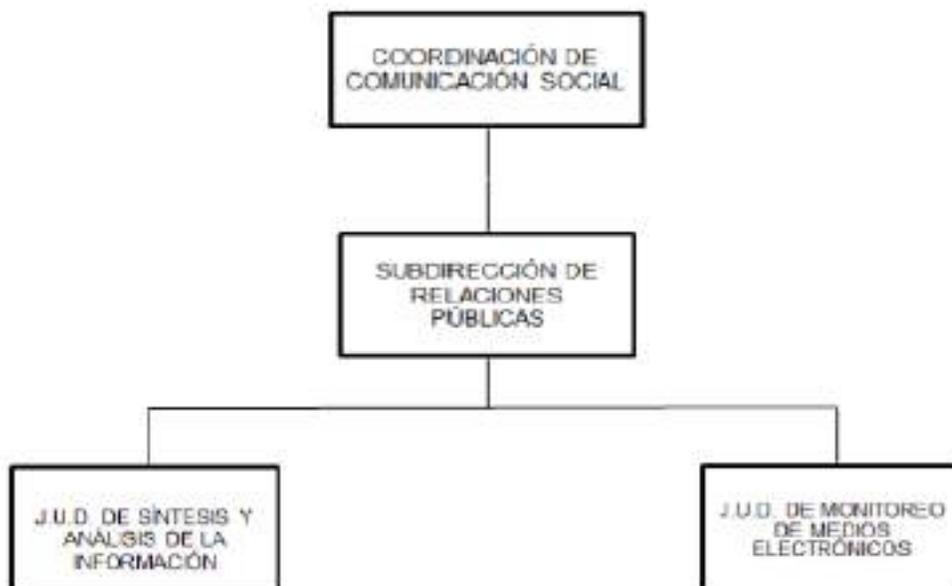
## DIRECCIÓN DE TURNO DE CONSIGNACIONES PENALES Y DE JUSTICIA PARA ADOLESCENTES



**DIRECCIÓN DE OFICIALÍA DE PARTES COMÚN CIVIL, CUANTÍA MENOR,  
ORALIDAD, FAMILIAR Y SECCIÓN SALAS**

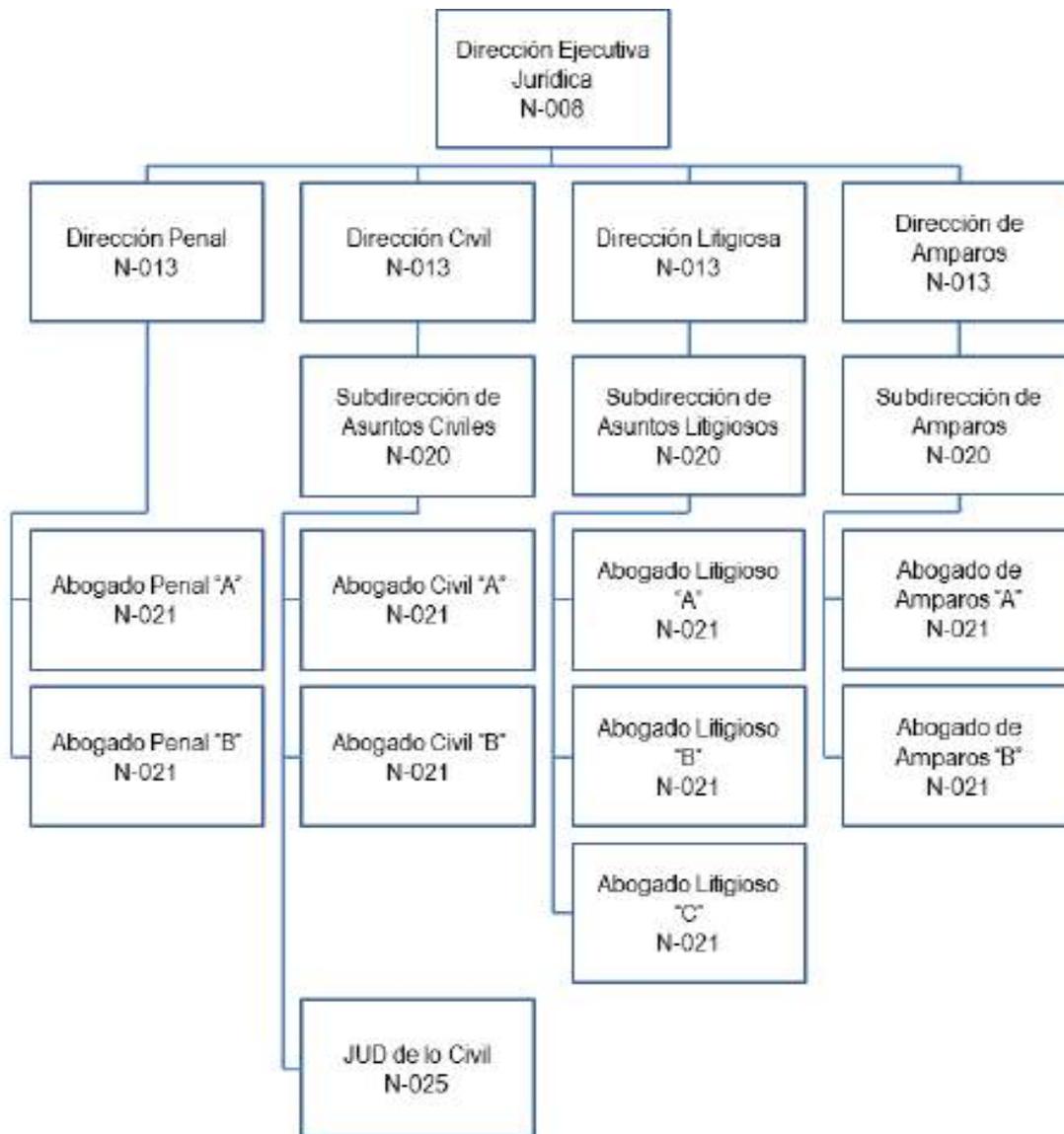


**COORDINACIÓN DE COMUNICACIÓN SOCIAL**

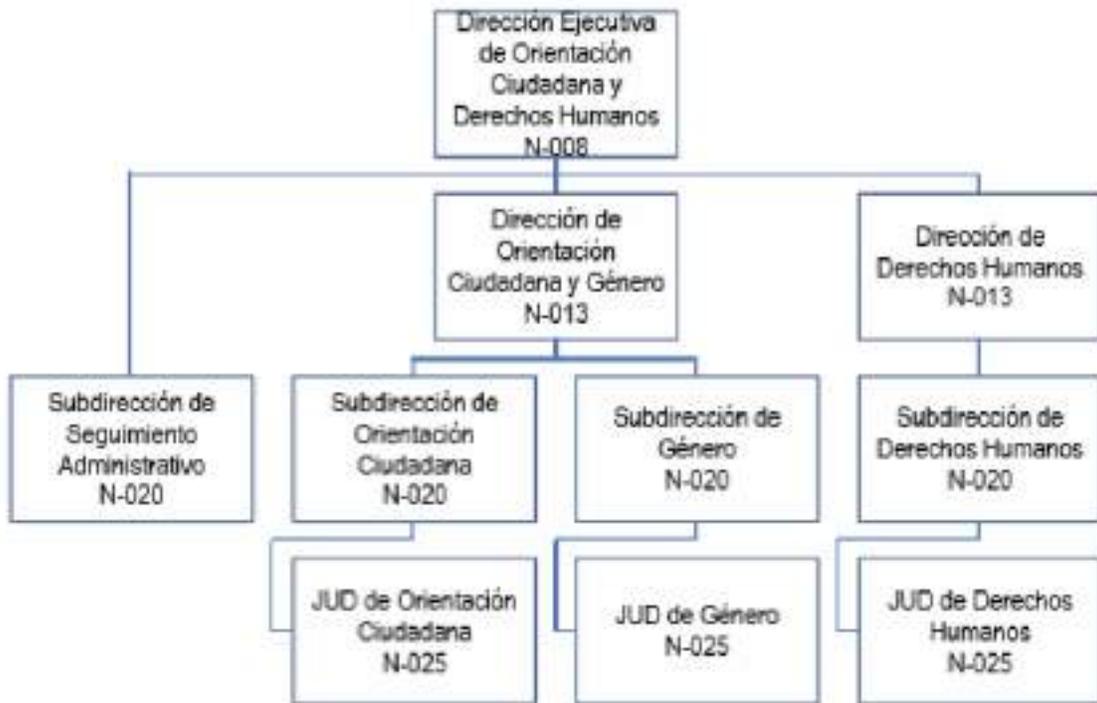




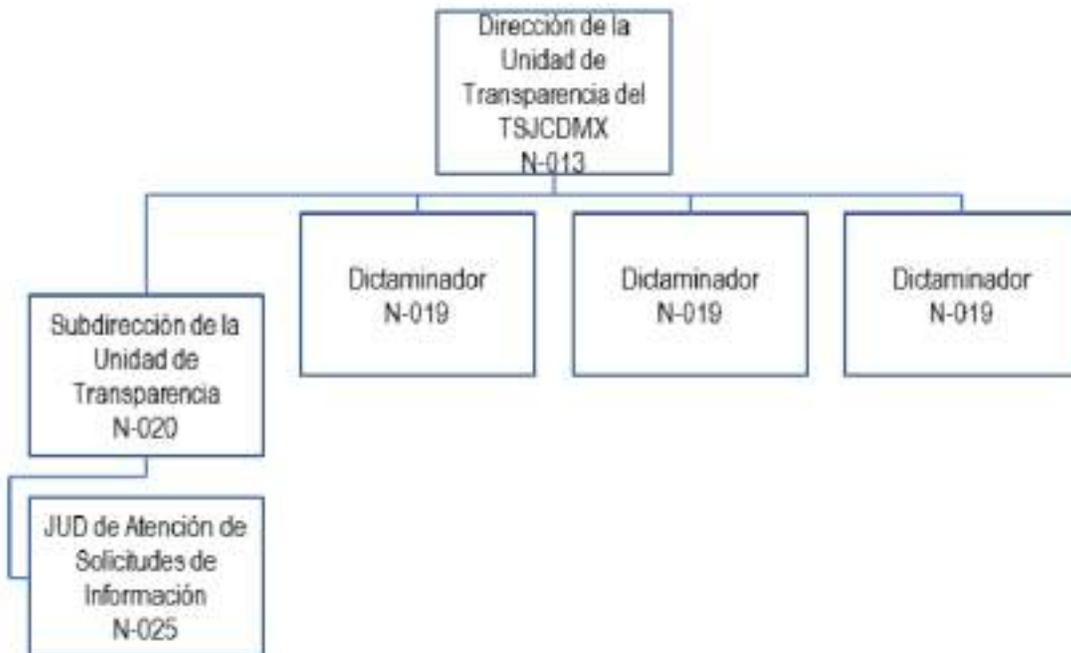
## DIRECCIÓN EJECUTIVA JURÍDICA



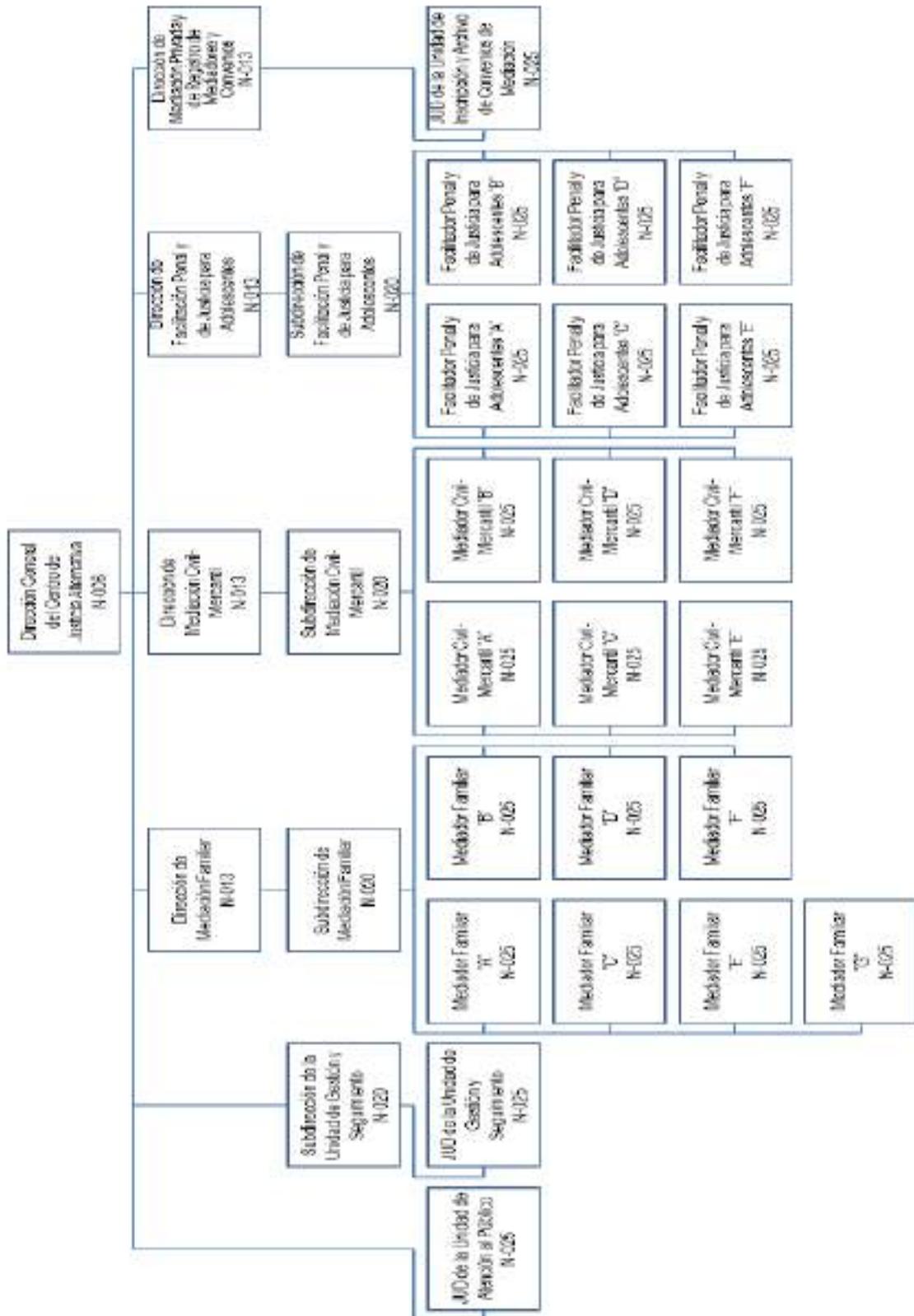
**DIRECCIÓN EJECUTIVA DE ORIENTACIÓN CIUDADANA  
Y DERECHOS HUMANOS**



**UNIDAD DE TRANSPARENCIA DEL TSJCDMX**



## CENTRO DE JUSTICIA ALTERNATIVA



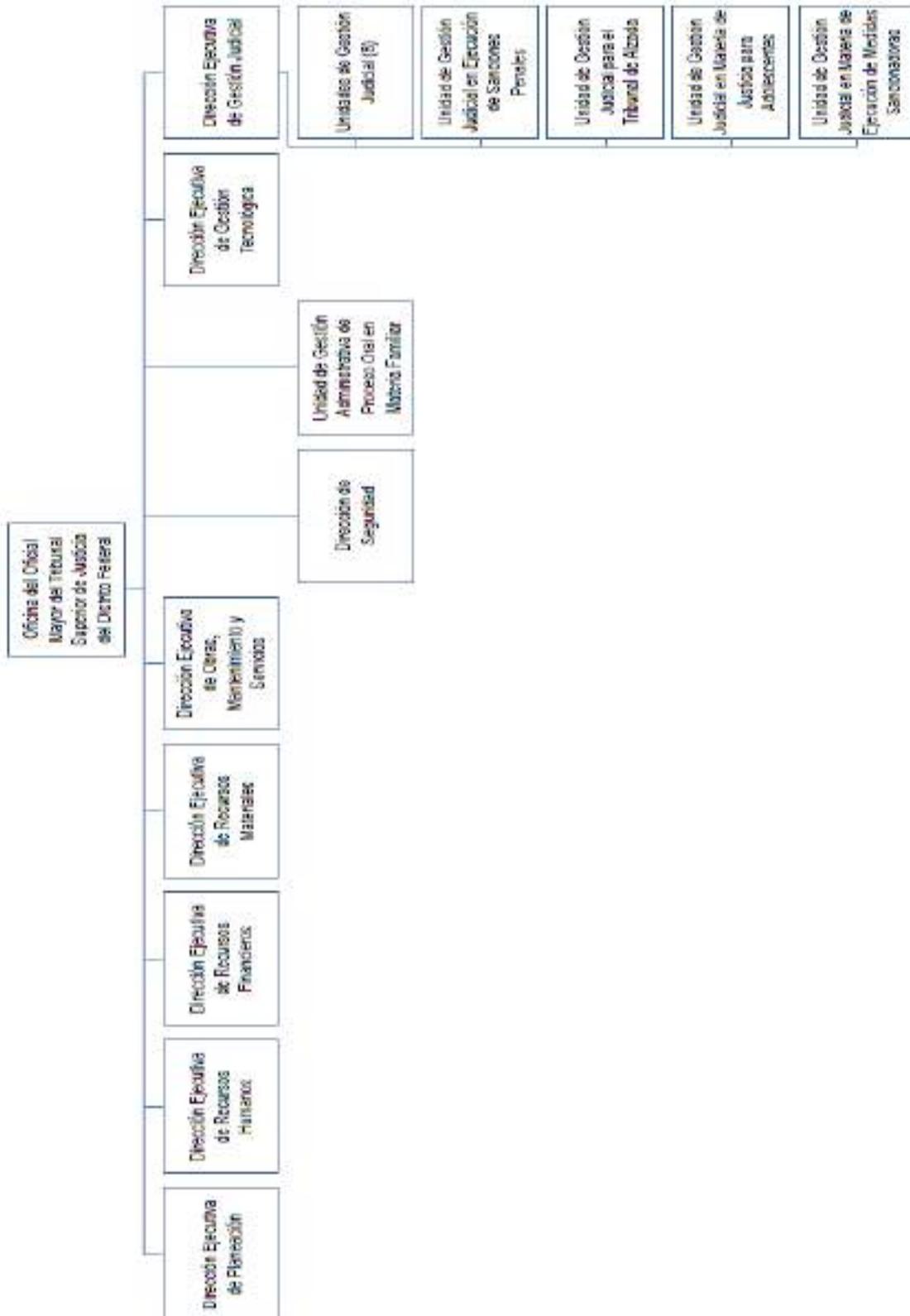
## CENTRO DE CONVIVENCIA FAMILIAR SUPERVISADA



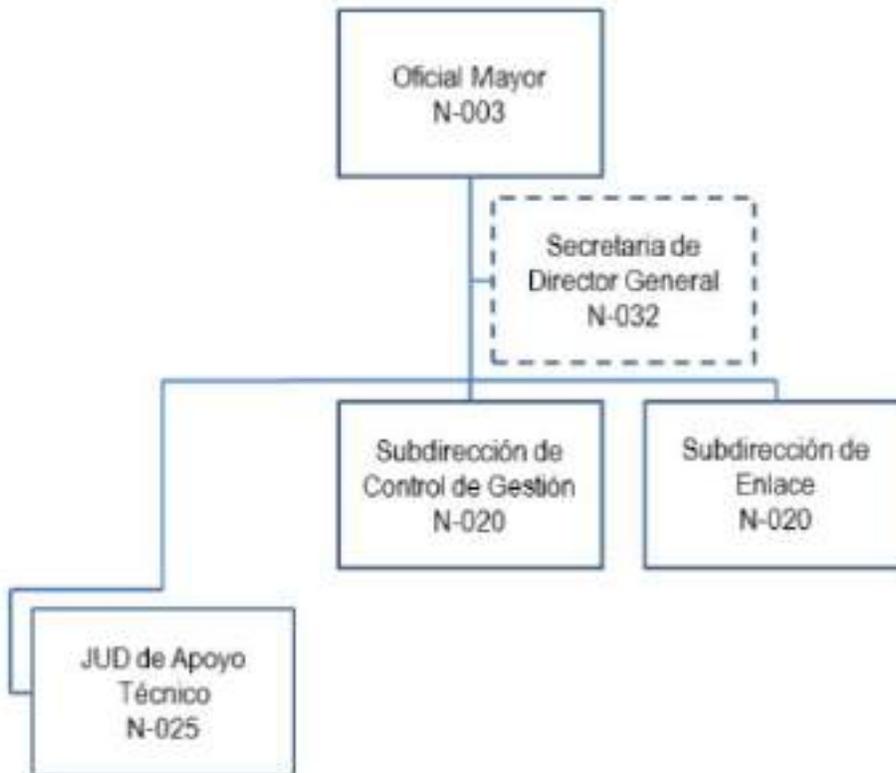
## DIRECCIÓN EJECUTIVA DE PLANEACIÓN



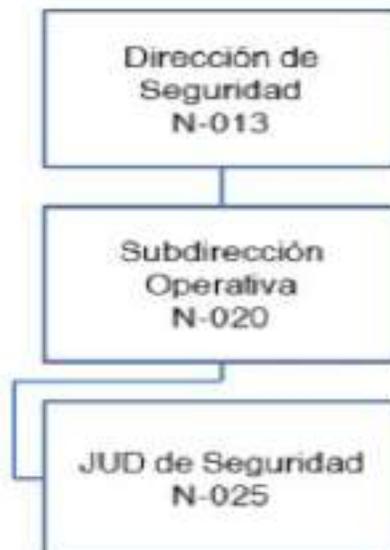
## OFICIALÍA MAYOR



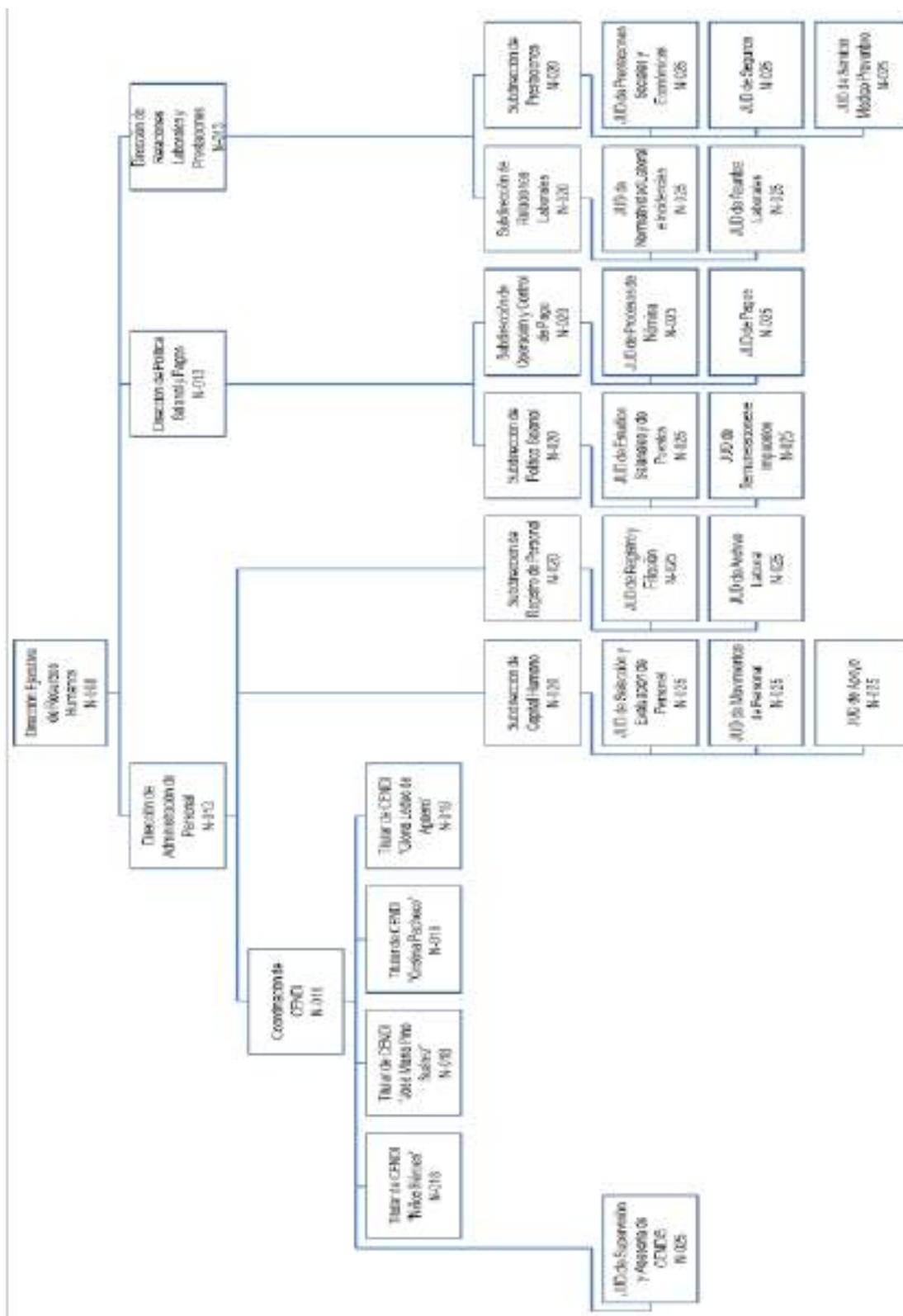
## OFICINA DEL OFICIAL MAYOR DEL TSJCDMX



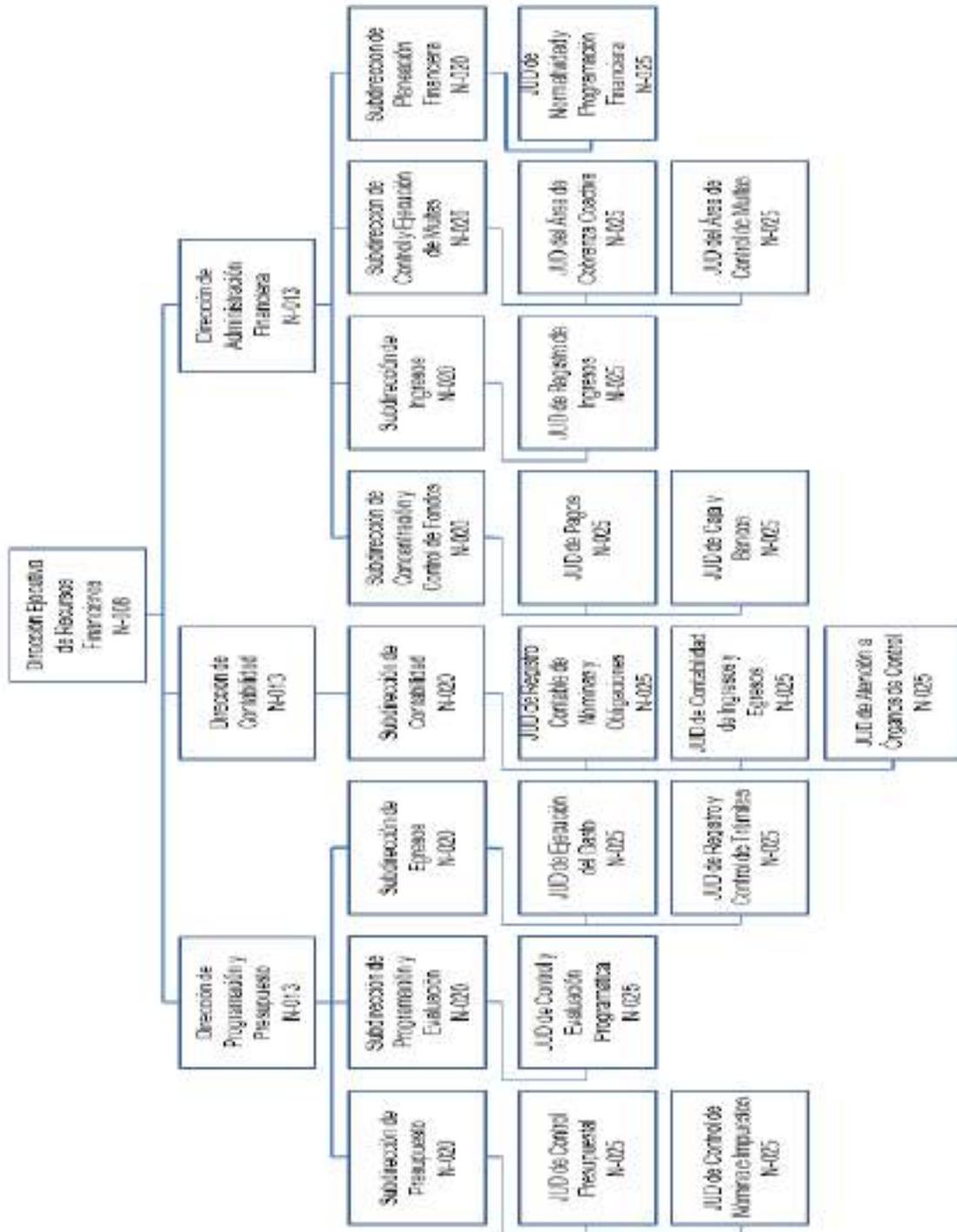
## DIRECCIÓN DE SEGURIDAD



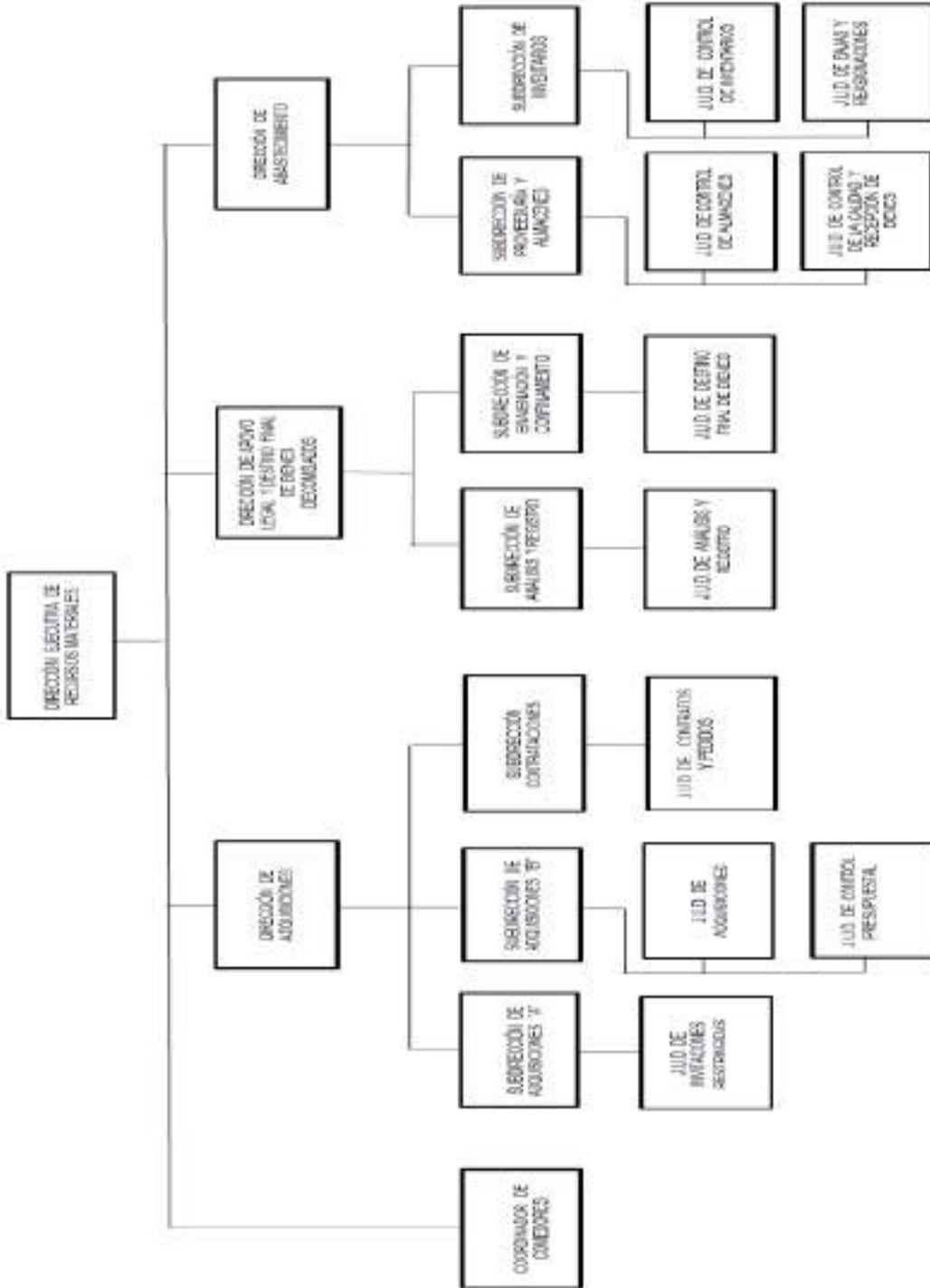
# DIRECCIÓN EJECUTIVA DE RECURSOS HUMANOS



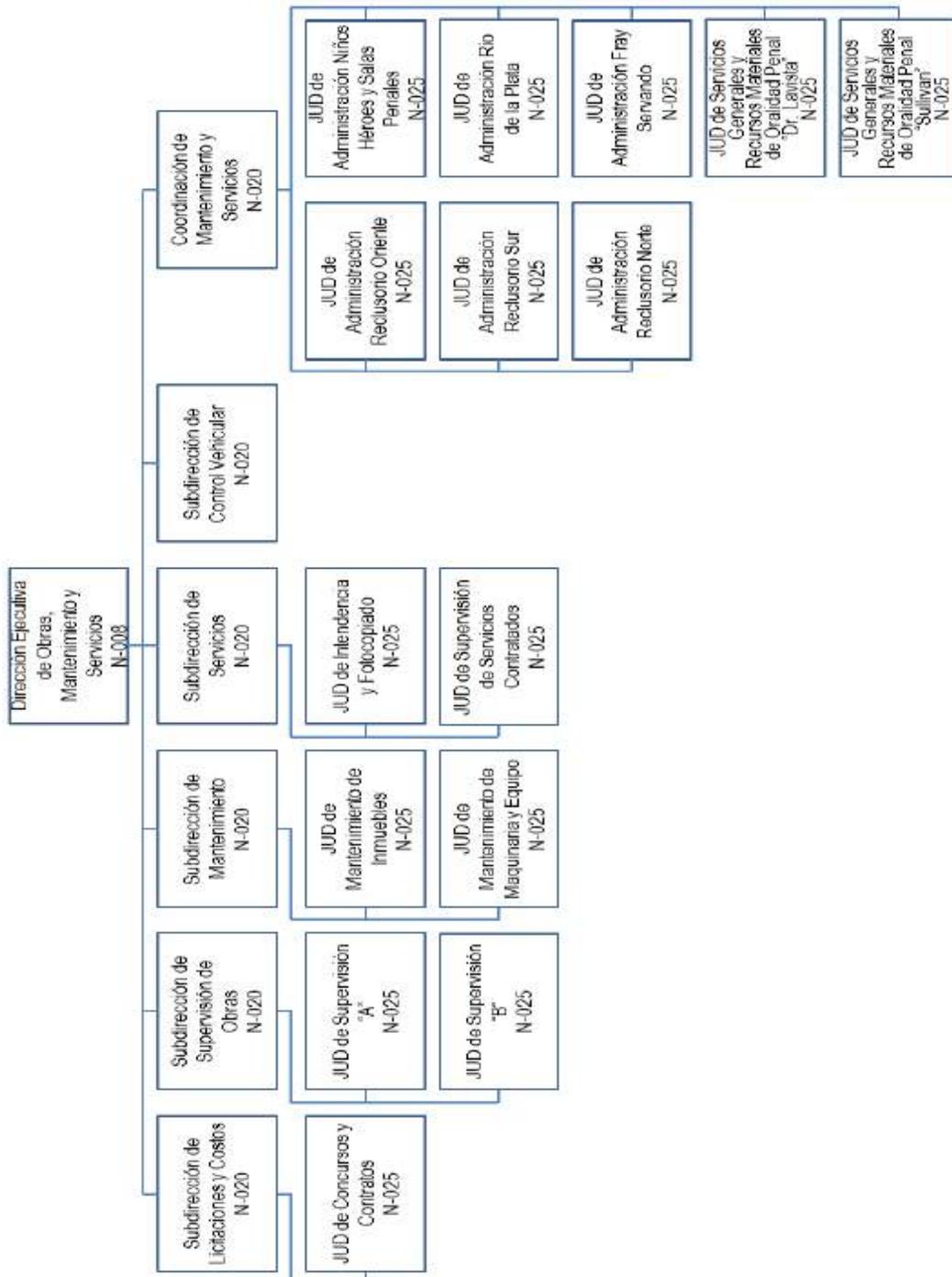
## DIRECCIÓN EJECUTIVA DE RECURSOS FINANCIEROS



## DIRECCIÓN EJECUTIVA DE RECURSOS MATERIALES



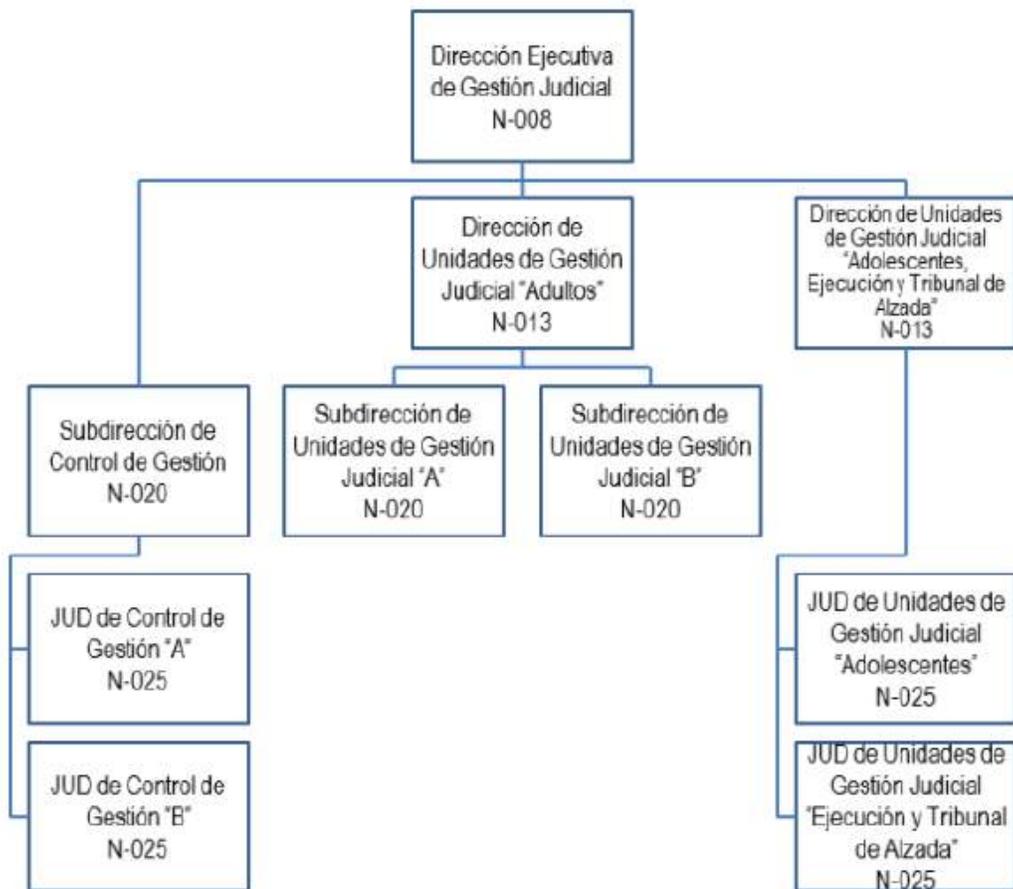
# DIRECCIÓN EJECUTIVAS DE OBRAS, MANTENIMIENTO Y SERVICIOS



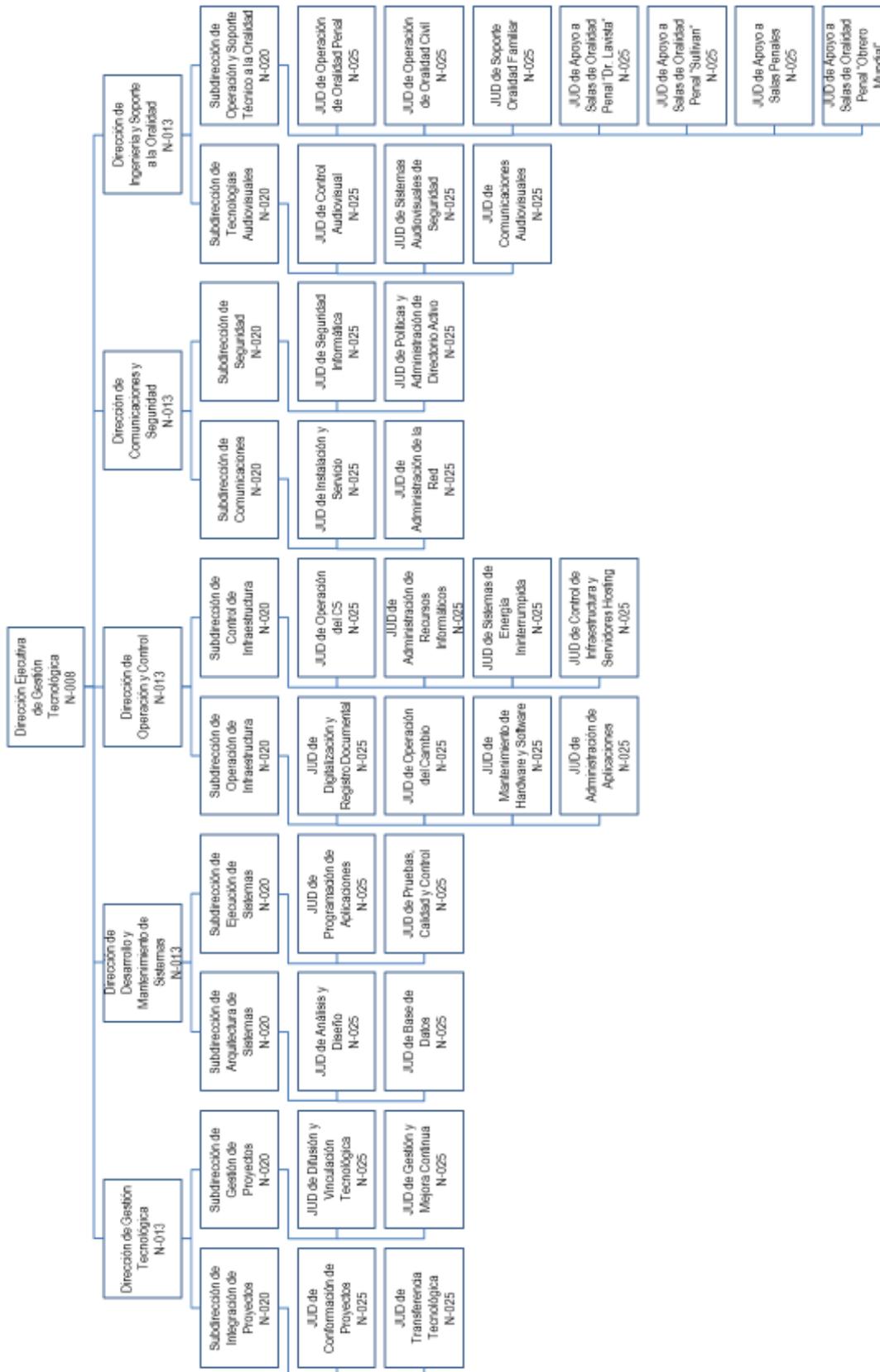
**UNIDAD DE GESTIÓN ADMINISTRATIVA DE PROCESO ORAL  
EN MATERIA FAMILIAR**



**DIRECCIÓN EJECUTIVA DE GESTIÓN JUDICIAL**

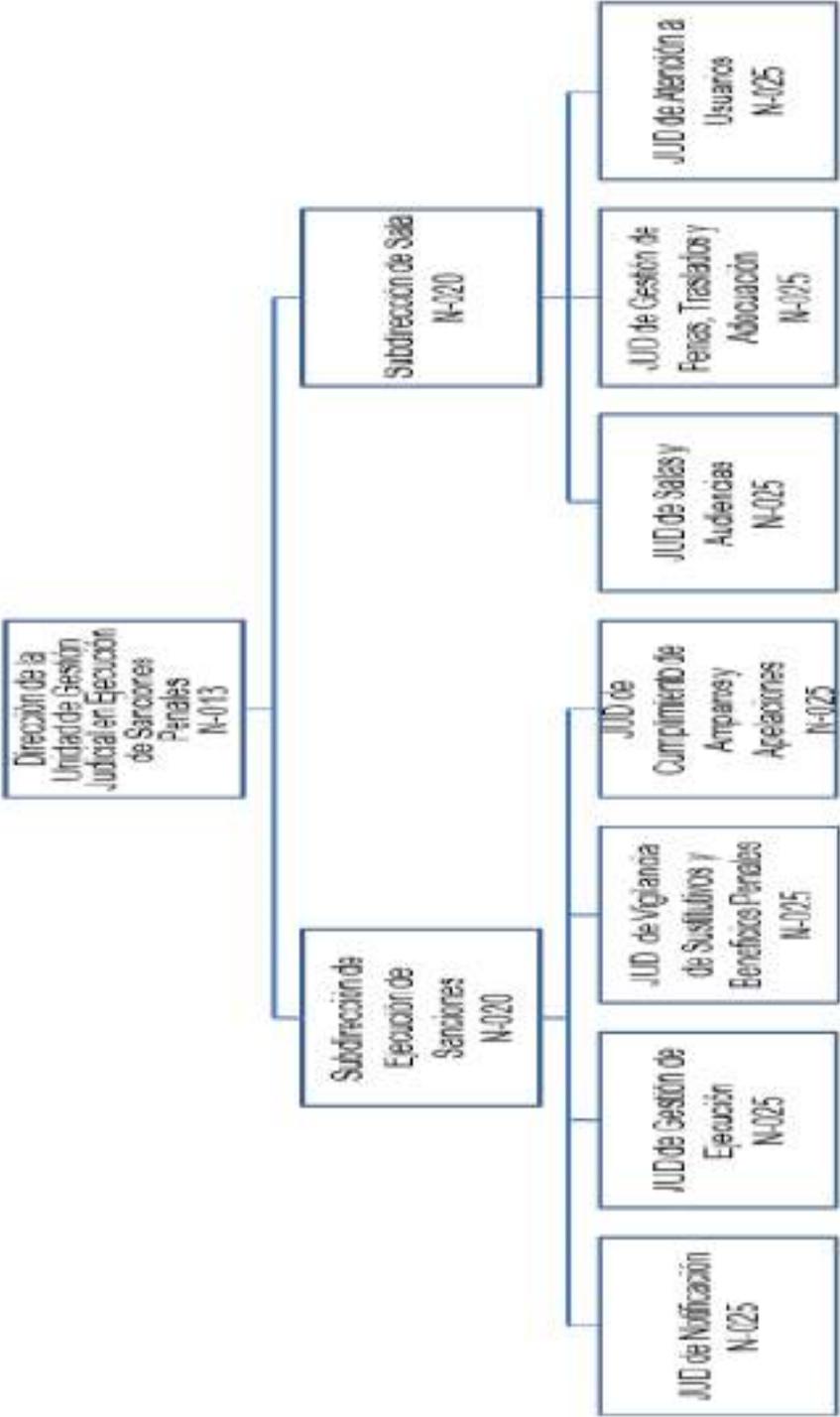


# DIRECCIÓN EJECUTIVA DE GESTIÓN TECNOLÓGICA

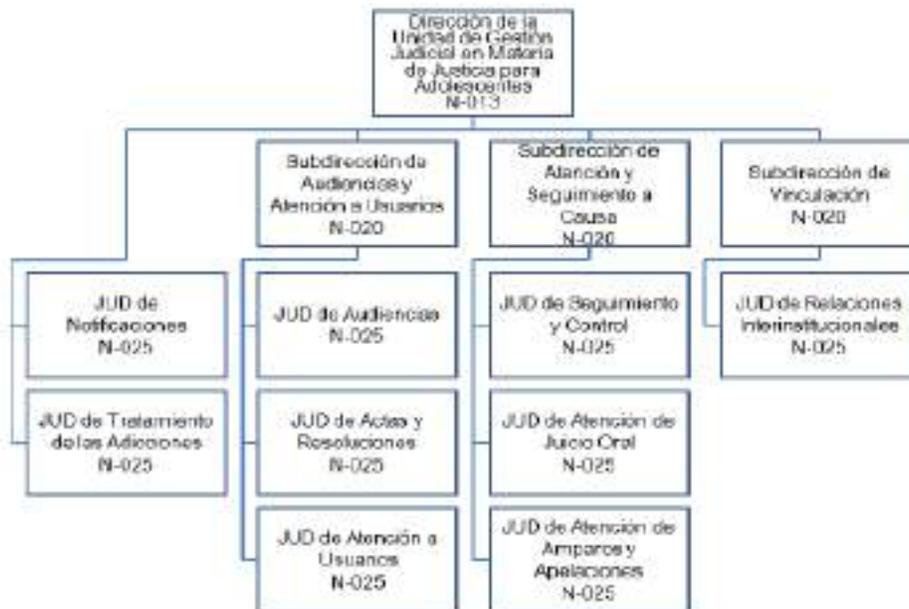




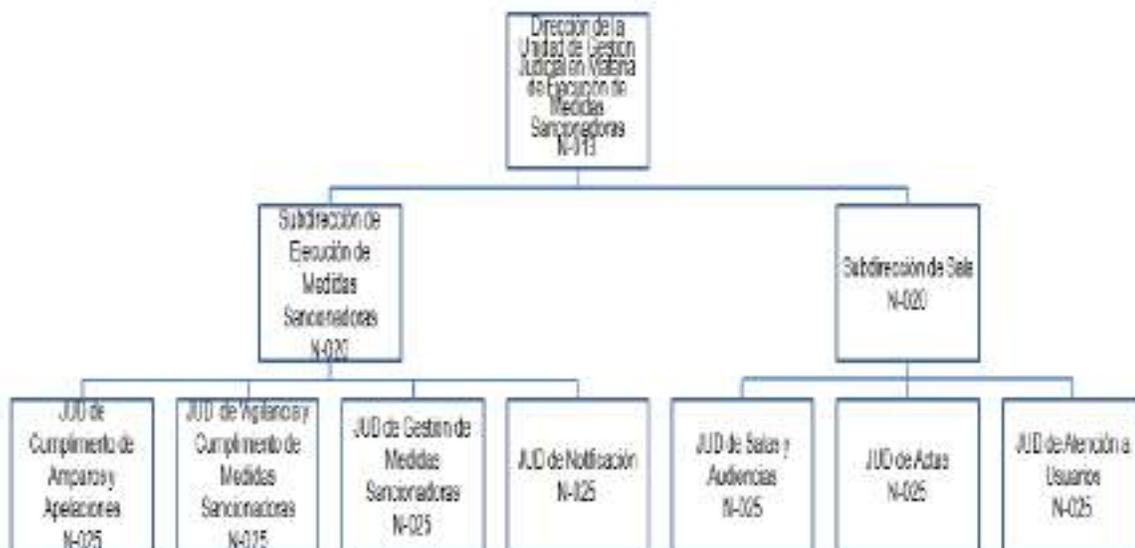
**DIRECCIÓN DE LA UNIDAD DE GESTIÓN JUDICIAL EN EJECUCIÓN DE SANCIONES PENALES**



## UNIDAD DE GESTIÓN JUDICIAL EN MATERIA DE JUSTICIA PARA ADOLESCENTES



## DIRECCIÓN DE LA UNIDAD DE GESTIÓN JUDICIAL EN MATERIA DE EJECUCIÓN DE MEDIDAS SANCIONADORAS



# **ANEXO**

# **2**

### Principales indicadores de medición de la corrupción en el mundo

Publicación/ Organización	Metodología	Indicador/Medida	Rango	Año de última publicación
Índice de Percepción de la Corrupción Transparencia Internacional	Recopilación de resultados de encuestas elaboradas en alrededor de 170 países. <sup>2</sup>	Percepción de niveles de corrupción según ciudadanos, empresarios y analistas.	Altamente corrupto (0) Ausencia de corrupción (100)	2015
Barómetro Global de la Corrupción Transparencia Internacional	Encuesta aplicada a más de 114,000 participantes de 107 países.	Experiencias directas de corrupción y percepción de la corrupción en las principales instituciones del país.	Varía según la pregunta.	2015
Índice de Competitividad Global Foro Económico Mundial	Análisis institucional, legislativo y encuestas de opinión.	Tres subíndices: (i) Percepción de la corrupción (ii) Leyes anticorrupción (iii) Prácticas anticorrupción.	Peor (1) Mejor (7)	2015-2016
Índice de Fuentes de Soborno Transparencia Internacional	Encuesta aplicada a más de 500 presidentes de empresas en el mundo.	Percepción de la probabilidad de que empresas de cierta nacionalidad estén dispuestas a pagar sobornos en el exterior.	Poca probabilidad (0) Alta probabilidad (10)	2011

Cuadro tomado de Casar, María Amparo. *México: Anatomía de la Corrupción, Mexicanos contra la Corrupción y la Impunidad*, México, 2016, pág. 13