

324
207



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

SEMINARIO DE DERECHO CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO

"LA MODERNIZACION DE LA IMPARTICION DE
JUSTICIA EN EL MARCO DEL DERECHO
CONSTITUCIONAL"

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A :

JUAN JOSE HERRERA LIZAOLA



ASESOR: LIC. FERNANDO FLORES TREJO

MEXICO, D. F. CIUDAD UNIVERSITARIA, OCTUBRE DE 1997

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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



UNIVERSIDAD NACIONAL
AVENIDA DE
MEXICO

FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO.

ING. LEOPOLDO SILVA GUTIERREZ
DIRECTOR GENERAL DE LA ADMINISTRACION
ESCOLAR DE LA UNAM

P R E S E N T E.

Muy Distinguido Señor Director:

El compañero JUAN JOSE HERRERA LIZAOLA inscrito en el Seminario de Derecho Constitucional y de Amparo a mi cargo, ha elaborado su Tesis Profesional intitulada "LA MODERNIZACION DE LA IMPARTICION DE JUSTICIA EN EL MARCO DEL DERECHO CONSTITUCIONAL" bajo la direccion del Lic. Fernando Flores Trejo para obtener el titulo de Licenciado en Derecho.

El Lic. Flores Trejo en oficio de fecha 6 de agosto del presente año y el Dr. Luciano Silva Ramirez mediante dictamen de esta fecha me manifiestan haber aprobado y revisado, respectivamente la referida tesis; por lo que, con apoyo en los articulos 18, 19, 20, 26 y 28 del vigente Reglamento de Exámenes Profesionales aplico a usted ordenar la realizacion de los tramites tendientes a la celebracion del Examen Profesional del compañero de referencia.

A T E N T A M E N T E
"POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU"
Cd. Universitaria, D.F., octubre 7 de 1997.

Dr. Francisco Venegas Trejo
DR. FRANCISCO VENEGAS TREJO
DIRECTOR DEL SEMINARIO

elsv.

**"Puede decirse, en verdad, que el magistrado es la ley parlante;
la ley, en cambio, el magistrado silencioso".**

Cicerón.

**A mis hijos:
*Dafne Lisistrata y Juan José.***

Con profundo cariño.

CONTENIDO

Introducción.....	i
-------------------	---

CAPITULO I NOCIONES PRELIMINARES

1.1. Metodología.....	1
1.2. Derecho.....	3
1.2.1. Derecho Público y Derecho Privado.....	6
1.3. Derecho Constitucional.....	12
1.4. El Estado.....	17
1.4.1. Fines.....	22
1.4.2. Atribuciones.....	24
1.4.3. Funciones.....	25

CAPITULO II MARCO TEORICO

2.1. Justicia.....	27
2.2. Administración.....	39
2.3. Impartición de Justicia.....	42

CAPITULO III MARCO CONSTITUCIONAL DE LA JUSTICIA

3.1. Constitucionalismo.....	48
3.2. División de Poderes.....	50
3.2.1. La División de Poderes en el constitucionalismo moderno.....	55
3.2.2. La División de Poderes en el Constitucionalismo Mexicano.....	56
3.2.3. El Poder Judicial.....	63
3.3. Federalismo.....	74

CAPITULO IV
LA MODERNIZACION DE LA IMPARTICION DE JUSTICIA MEXICANA

4.1. Modernización y modernidad.....	80
4.1.1. Proyecto político de modernización del gobierno mexicano.....	84
4.2. La modernización de la impartición de justicia en México.....	86
4.2.1. Organismos que intervienen en la impartición de justicia a nivel federal y estatal.....	87
4.2.2. El problema del acceso a la impartición de justicia.....	91
4.2.3. Algunas propuestas para modernizar la impartición de justicia.	95
CONCLUSIONES.....	108
BIBLIOGRAFIA.....	121

INTRODUCCION

El estudio de la impartición de justicia no refleja un problema exclusivamente de tipo jurídico o una preocupación individual; por el contrario, se ubica en el contexto de una demanda social, ya que se ha convertido en un problema que, no obstante las reformas y adecuaciones que se han realizado a la normatividad correspondiente, no ha proporcionado una solución satisfactoria a los múltiples requerimientos que en esa materia han manifestado los que se han visto afectados por una mala decisión derivada de quienes forman parte del Poder Judicial.

Debemos considerar que el problema de la impartición de justicia no es únicamente de técnica legislativa y que debemos enmarcarlo en un terreno socio-jurídico-administrativo, ya que la actividad jurídica se desenvuelve en el marco del Estado moderno en un régimen social y político determinado por las circunstancias histórico-sociales específicas de cada país.

En la impartición de justicia de cualquier país se debe tomar en cuenta una serie de normas, contenidas en los diversos ordenamientos jurídicos y, desde luego, en su propia Constitución Política. Estos deben ser la base para que una autoridad jurisdiccional pueda dictar sentencia sobre cualquier tema que le sea sometido por la sociedad.

El sistema jurídico mexicano, en congruencia con la doctrina del constitucionalismo, actúa a través del otorgamiento de atribuciones y limitaciones establecidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, concretándose en la determinación de los tres poderes -Ejecutivo, Legislativo y Judicial- y en instituciones públicas, que en general, responden a diversas necesidades de la ciudadanía, entre las que encontramos a la administración pública y la impartición de justicia.

Los fines del Estado mexicano se reflejan en los planes gubernamentales, concretándose éstos, en el actual sexenio, en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000. En este documento se resalta que en lo que respecta a la impartición de justicia, no siempre contamos con un sistema que corresponda a los reclamos de la sociedad. Además, agrega que en algunos tribunales se dictan fallos con ignorancia o parcialidad, o se desarrollan con lentitud los procesos de que conocen, en buena parte porque no siempre existen los mecanismos para que los particulares combatan tales procedimientos que deben ser sancionados, o porque los propios tribunales carecen de los elementos materiales y técnicos para desempeñar adecuadamente sus funciones.

Así, hoy en día existen normas y prácticas viciadas que obstaculizan el acceso a la justicia a un número importante de mexicanos; que dan lugar a procesos de gran complejidad y dificultad, por lo que es deseable que en el futuro deban desalentarse juicios notoriamente improcedentes y costosos para toda la sociedad, o que impiden la adecuada ejecución de las sentencias dictadas.

Además, frecuentemente se da a conocer a la opinión pública que quienes menos recursos tienen se encuentran desprotegidos, ya sea por la lejanía de los juzgados o tribunales y la dificultad para llegar a ellos, o por falta de medios para pagar los gastos de defensa. En muchas ocasiones, cuando las personas logran llegar a juicio, su falta de preparación, la carencia de una representación conveniente o la connivencia de sus contrapartes con autoridades inmorales, hacen nugatorio su derecho a la justicia.

El desarrollo del país exige la modernización de instituciones y de instrumentos legales. En materia de justicia, la sociedad mexicana tiene como principal exigencia la certeza, oportunidad y celeridad en su impartición y procuración. El estado de Derecho, como ámbito de la práctica de justicia, sólo es efectivo en la medida de su capacidad para responder con eficacia y oportunidad a estos reclamos.

Por ello, el mejoramiento del sistema de impartición de justicia está ligado al respeto en la práctica de las garantías fundamentales, consagradas en los preceptos constitucionales.

Restablecer la confianza en la justicia es una de las tareas principales del gobierno en lo inmediato; pero, sobre todo, es imprescindible una atención especial al funcionamiento del sistema judicial en su conjunto con el fin de encontrar soluciones a su difícil problemática y hacerlo cumplir con su importante papel como instrumento del orden legal.

La línea de la preservación y el fortalecimiento del Estado de derecho se relaciona estrechamente con la política de democratización, en la medida en que de ambas depende la gobernabilidad, entendida ésta como la capacidad legitimada de acción pública en manos del gobierno.

La democracia mexicana se ha logrado afirmar a través de un complejo proceso de negociación y cambio paulatino hasta alcanzar un estadio de evolución que le permite incorporar la dinámica del pluralismo político, sin rupturas traumáticas del régimen de gobierno; no obstante, persisten notorias debilidades en la estructura del Estado que afectan la estabilidad del sistema democrático: el ámbito judicial sigue siendo identificado con la corrupción y el uso discrecional de atribuciones. De ahí que las cuestiones propias del ámbito judicial adquieran una presencia política remarcada por estas nuevas circunstancias.

Este trabajo de investigación está realizado dentro del contexto anteriormente mencionado y su finalidad consiste en presentar un análisis de la forma en que se imparte la justicia en el marco del derecho positivo mexicano y detallar algunas propuestas tendientes a propiciar la modernización de esta importante función jurisdiccional.

Para tal propósito, partiremos de un apartado inicial en el que se detallarán algunas nociones preliminares para ubicar nuestro objeto de estudio, tales como la metodología que se utilizará; las diferencias entre derecho público y privado; el concepto de derecho constitucional; y los matices entre los fines, atribuciones y funciones del Estado.

Enseguida abordaremos lo relativo al marco teórico en el cual analizaremos conceptos tales como la justicia, la administración en su noción genérica y las similitudes que ésta posee en relación con las actividades inherentes a la impartición de justicia.

En el apartado sucesivo, que es el sustento de este trabajo, detallaremos el marco constitucional dentro del cual se imparte la justicia y haremos en un principio reflexiones acerca de los aspectos básicos relacionados con el constitucionalismo; posteriormente desarrollaremos algunos conceptos relativos a la división de poderes tanto en el constitucionalismo moderno como en el mexicano, y haremos referencias al federalismo mexicano.

Finalizaremos con referencias a la modernización y a la modernidad, para situar el proyecto político de modernización del gobierno federal en la tradición histórica de nuestro país; haremos mención de algunos problemas que impiden el acceso a la justicia y concluiremos con propuestas de modernización de la impartición de justicia, todo ello enmarcado dentro del derecho constitucional mexicano, lo cual constituye la propuesta de este trabajo de investigación.

CAPITULO I

NOCIONES PRELIMINARES

1.1 Metodología.

Hablar de metodología implica una serie de cuestiones que debemos deslindar para saber cómo y cuáles son las acepciones con que se utiliza dicho concepto. Por principio podemos ver que en ocasiones, al hablar de metodología, los autores se refieren a la aplicación del método y, así, utilizan ambos términos en forma sinónima.

En su origen, el método nace en la Grecia antigua. El vocablo está formado por la raíz etimológica "methodos" que está integrado por las palabras "meta" que significa "al lado" y "odos" que significa "vía, camino"; así, el método es la vía para llegar a una meta; esto es, el procedimiento para investigar y conocer. Con esa amplitud se utiliza el concepto de método y como sinónimo el de metodología.

Aristóteles utilizó el método como instrumento de indagación en el terreno del conocimiento empírico, el cual fue conocido como método sintético que iba de lo simple conocido a lo complejo desconocido. Euclides desarrolló este mismo método en el campo de las matemáticas. Los filósofos medievales entablaron una discusión en torno a este método y dieron los primeros pasos para axiomatizarlo con el fin de darle la rigurosidad que sirviera de base para cualquier tipo de investigación. A esta consolidación del método científico contribuyeron, aunque desde perspectivas diferentes, René Descartes y Francis Bacon quienes apoyaron la deducción y la inducción, respectivamente.

Desde su configuración, el método científico experimental empieza a adquirir una importancia especial y a estudiarse separadamente con la finalidad de crear los

preceptos fundamentales del método científico. Así, método y metodología se bifurcan y el primero se subsume en la segunda. El método sigue conservando su carácter de procedimiento y la metodología (término compuesto de los vocablos griegos "methodos", procedimiento, y "logos" tratado) se transforma en una disciplina que estudia, analiza, promueve y depura el método, mismo que se va multiplicando y particularizando de conformidad con las ramas de las disciplinas científicas existentes.

No obstante la proliferación de métodos, el método científico (como norma general, no como método único) se establece bajo ciertos elementos; el método científico establece los lineamientos generales para que de él se desprendan los métodos de cada una de las disciplinas en particular, y para que con el desarrollo de estos métodos se enriquezca y actualice el método científico.

Cada perspectiva metodológica formula una serie de propuestas básicas que se orientan a establecer la forma adecuada o la manera científica de entender al mundo; éstas pretenden tener validez universal para investigar cualquier fenómeno de la sociedad, del pensamiento o de la naturaleza.

Partiendo de esta base, a las principales concepciones que históricamente han surgido para postularse como formas de entendimiento e interpretación de la realidad en forma global se les ha calificado de cosmovisiones metodológicas, ya que tratan de entender al universo tanto en lo que respecta al sistema planetario como el funcionamiento de la naturaleza terrenal, la acción social y la estructura orgánica del individuo.

Entre ellas, encontramos al Matematicismo, que es una metodología derivada de las matemáticas; al Mecanicismo, que es una metodología que se basa en la función mecánica; al Organicismo, que es una metodología que se apoya en el desarrollo orgánico; al Funcionalismo, que utiliza el concepto de función en analogía al organismo biológico; al Estructuralismo, que señala que toda sociedad

tiene una base o estructura; al Estructural-Funcionalismo, que es una combinación de ambas; y al Materialismo Histórico Dialéctico, que es o fue la metodología usada por el marxismo.

Ante las perspectivas metodológicas indicadas, en esta investigación se hizo uso del método deductivo por medio del cual se va pasando de lo general a lo particular. Esto es, primero abordaremos lo relativo al derecho en general; luego haremos una apreciación sobre la discutida división del derecho en público y privado; posteriormente analizaremos los conceptos básicos para el propósito de este trabajo, como son justicia, administración e impartición de justicia, que permearán a lo largo del mismo; del mismo modo, pasaremos a hablar del constitucionalismo, la división de poderes y el federalismo que constituirán el cauce que nos permitirá particularizar a nuestro objeto de estudio: la impartición de justicia en México desde una perspectiva de modernización y modernidad, y dentro del ámbito conceptual del derecho constitucional.

1.2. Derecho.

En ninguna etapa de la vida de la humanidad el hombre ha vivido aislado de los demás hombres. La vida en comunidad siempre se le ha impuesto; la sociedad no sólo le es conveniente sino necesaria para arribar a su destino. Así, el hombre ya nace perteneciendo a un grupo: la familia, que es la etapa fundamental en la organización social. El municipio, la nación, el Estado, son otras tantas formas en que se muestra el desarrollo de la convivencia humana.

Los individuos, para la realización de sus propios fines, necesitan establecer entre ellos una serie de relaciones o vínculos creados por la misma necesidad de la convivencia; esos vínculos reciben el calificativo de "sociales". Así, este conjunto de vínculos forma la vida social, la cual se encuentra regida por una serie de normas o mandatos encaminados directamente a guiar la conducta de los individuos cuando éstos actúan como miembros del agrupamiento social; por lo

tanto, la conducta (manera de actuar) individual está sometida a imperativos o mandatos (normas), a los que los individuos no pueden sustraerse a menos de que incurran en una falta que amerite una sanción.

Las normas de conducta nacen generalmente como consecuencia de la vida en sociedad y son de diversa naturaleza, según la especie de relaciones que rijan. Dichas normas pueden ser técnicas, de etiqueta, jurídicas, morales, religiosas, etc. De las normas aquí enunciadas las que nos interesan son particularmente las jurídicas, ya que son las que rigen y coordinan la conducta social del individuo.

Sin embargo, las relaciones sociales no siempre se desenvuelven de un modo natural y armónico; por el contrario, la vida de los hombres en comunidad determina, en ocasiones, choques o conflictos entre los intereses de los propios hombres. De ahí que, para evitar esto, surja la necesidad de establecer un orden, el cual no puede imponerse sino mediante la intervención del derecho que, examinado desde este punto de vista, aparece como un elemento de armonía en la vida social; pero como el orden no se recomienda sino se impone, esto trae como consecuencia que el derecho tenga un carácter normativo, esto es, influye para que los hombres hagan o dejen de hacer algo.

La palabra "derecho" proviene del latín *directum*, el cual deriva de *dirigere* (enderezar, dirigir, encaminar) y, a su vez, de *regere* (conducir, guiar, conducir rectamente), por lo que, en su sentido figurado, significa "lo que está conforme a la regla, a la ley"; es decir, lo que no se desvía hacia un lado u otro; lo que es recto.

Ante la imposibilidad de presentar una definición de derecho plenamente aceptada por los diversos teóricos y pensadores, enseguida anotamos algunas para apreciar sus elementos definitorios:

Ignacio Burgoa señala que el derecho es "... un conjunto de normas de conducta cuyos atributos esenciales concurrentes son la bilateralidad, la imperatividad y la coercitividad".¹

El mismo autor puntualiza que estos atributos distinguen a la norma jurídica de las demás normas de conducta humana, y señala que la bilateralidad se refiere a que el derecho, al regular la conducta externa de los individuos, vincula la norma jurídica con los variados sujetos frente a quienes se despliega por lo que, en virtud de la bilateralidad, el derecho es esencialmente vinculatorio.

La imperatividad consiste en que la norma jurídica se sobrepone a la voluntad de los sujetos cuya conducta encauza y ésta es regulada obligatoriamente, no obstante que dicha voluntad sea renuente a su acatamiento o que no le conceda validez. De ahí que, por virtud de la imperatividad, el derecho sea heterónimo, es decir, que las normas que lo integran sean impuestas por una voluntad superior, el Estado, y de cuyo poder aquélla emana.

De lo anterior se colige que las normas son necesariamente coercitivas, entendiendo por coercitividad la capacidad que tienen para hacerse obedecer contra y sobre las actitudes en contrario de los sujetos cuya conducta someten por provenir de la potestad estatal y por garantizar ésta su cumplimiento.

Apunta el mismo autor que estos atributos son "... condiciones *sine quibus non* de la norma jurídica con prescindencia de su materia de regulación y sólo son dables en el derecho positivo creado y sancionado por el Estado".² Añade que el derecho positivo se integra generalmente por tres órdenes de normas jurídicas expedidas por el órgano estatal competente -legislador-, que son identificadas como constitucionales, legales y reglamentarias.

¹ Ignacio Burgoa Orihuela. "Derecho Constitucional Mexicano". Edit. Porrúa, S.A., México, 1996, p. 17.

² *Ibidem*, p. 18.

Acosta Romero considera que el Derecho "... es un sistema de normas bilaterales, exteriores, heterónomas y coercibles con profundo contenido consuetudinario, espiritual y ético que sirve de instrumento a una determinada sociedad humana para encauzar y regular la interferencia intersubjetiva de sus componentes, así como las relaciones con otras sociedades humanas, en busca de la realización de los fines comunes y en vista de valores que le son correlativos como la justicia, la libertad, la seguridad y la justicia social".³

Por su parte, Rafael Martínez Morales concibe al derecho como "... sistema de normas de conducta dirigidas, por igual, a los individuos de una sociedad con el fin de establecer las bases de su convivencia, mediante la imposición de obligaciones y el otorgamiento de facultades tanto entre si como con respecto al Estado, y que fija sanciones por el incumplimiento de las obligaciones".⁴

Péreznieto indica que el derecho "... es el conjunto de normas que imponen deberes, y de normas que confieren facultades, que establecen las bases de convivencia social y cuyo fin es dotar a todos los miembros de la sociedad de los mínimos de seguridad, certeza, igualdad, libertad y justicia".⁵

El proponer una noción de derecho en general, ha sido un problema arduo pues no obstante las múltiples teorías que existen sobre el particular, hasta ahora no hay un consenso u opinión unánime acerca de ese concepto.

1.2.1 Derecho público y derecho privado.

Uno de los temas más discutido por los juristas es el de la distinción entre derecho público y derecho privado. Mientras ciertos autores estiman que dichos conceptos son categorías apriorísticas de la ciencia del derecho, otros afirman

³ Miguel Acosta Romero. "Teoría General del Derecho Administrativo". Edit. Porrúa, S.A., México, 1993, p. 10.

⁴ Rafael Martínez Morales. "Derecho Administrativo" Primer Curso. Edit. Harla, México, 1991, p. 8.

⁵ Leonel Péreznieto Castro. "Introducción al Estudio del Derecho". Edit. Harla, México, 1989, p. 8.

que se trata de una dicotomía de índole política, y no pocos niegan enfáticamente la existencia de un criterio válido de diferenciación; sin embargo, lo cierto es que la división de las normas jurídicas en las dos grandes ramas del derecho privado y del derecho público fue obra de los juristas romanos.

Uno de los criterios o corrientes de pensamiento que tratan de explicar esta diferenciación es el que se refiere a la doctrina clásica, la cual se sintetiza en la sentencia del jurisconsulto Ulpiano que señala que derecho público es el que atañe a la conservación de la cosa romana y derecho privado el que concierne a la utilidad de los particulares. A esta concepción se le conoce con el nombre de "teoría del interés en juego", atendiendo al beneficio particular o colectivo que procura la norma.

Según esta teoría, la naturaleza, privada o pública, de un precepto o conjunto de preceptos, depende de la naturaleza del interés que garanticen o protejan. Las normas del derecho público corresponden al interés colectivo; las del privado, se refieren a intereses particulares. Se dice "público" lo que beneficia a la comunidad. "Derecho público" es pues, el que regula relaciones beneficiosas para el bien común. Las facultades de derecho público -por ejemplo: el derecho de voto del ciudadano- se conceden para ser ejercitadas en relación con el bien general. El derecho público rige los poderes que se hallan directamente al servicio de todos; es decir, del pueblo. En cambio, los derechos privados -por ejemplo: el de propiedad- los tiene el interesado para sí antes que para nadie; se hallan en servicio de su poder, de su voluntad.

Otro criterio o teoría es el referido a la naturaleza de la relación, la cual sostiene que la diferencia entre uno y otro derechos no debe buscarse en la índole de los intereses protegidos, sino en la naturaleza de las relaciones que las normas de esos tipos de derecho establecen. Una relación será de coordinación cuando los sujetos que en ella figuran se encuentran colocados en un plano de igualdad,

como ocurre, por ejemplo, si dos particulares celebran un contrato de mutuo o de compraventa.

Los preceptos del derecho darán origen a relaciones de subordinación cuando, por el contrario, las personas a quienes se aplican no están consideradas como jurídicamente iguales; es decir, cuando en una relación intervienen el Estado, en su carácter de entidad soberana, y un particular. Entonces, la relación será de derecho público si se establece entre un particular y el Estado, cuando haya subordinación del primero al segundo, o si los sujetos de la misma son dos órganos del poder público o dos Estados soberanos. Será de derecho privado si los sujetos de la misma se encuentran colocados por la norma en un plano de igualdad y ninguno de ellos interviene como entidad soberana. El Estado puede entrar, por consiguiente, tanto en relaciones de coordinación como de supraordinación con los particulares.

Se ha señalado que el derecho público "... se compone del conjunto de normas que regulan el ejercicio de la autoridad estatal, determinando y creando al órgano competente para ejercitarla, el contenido posible de sus actos de autoridad estatal y el procedimiento mediante el cual dichos actos deberán realizarse.

Por su parte, "...se entiende por derecho privado el conjunto de normas que regulan las relaciones jurídicas entre personas que se encuentran legalmente consideradas en una situación de igualdad, en virtud de que ninguna de ellas actúa, en dichas relaciones, investida de autoridad estatal".⁶

Según García Maynez ninguna de las teorías elaboradas para distinguir el derecho privado y el público resuelve satisfactoriamente el punto. En última instancia, todas ellas hacen depender de la voluntad estatal la determinación del carácter de cada norma o conjunto de normas. "Si se acepta que el criterio válido es el del interés en juego, la división se deja al arbitrio del legislador o del juez,

⁶ Instituto de Investigaciones Jurídicas. "Diccionario Jurídico Mexicano". Edit. Porrúa, México, 1992.

según los casos; si, en cambio, se admite la otra teoría, se reconoce implícitamente que la determinación de la índole, privada o pública, de un precepto de derecho, depende también de la autoridad del Estado".⁷

Recaséns Siches señala que se han formulado múltiples teorías para explicar la distinción que nos ocupa; sin embargo, todas han fracasado pues ninguna de ellas ha encontrado un criterio de distinción de validez universal. Agrega que tal distinción "... no cubre ni con exactitud ni con plena generalidad todas las normas jurídicas, pues algunas normas consideradas tradicionalmente de derecho privado, como son las civiles (el caso de las normas protectoras de los hijos), tienen un carácter público, que es salvaguardado por el Ministerio Público, que es una institución estatal. O sea, que se trata más bien de una diferencia histórica entre normas inspiradas por intereses públicos y las normas protectoras de intereses privados".⁸

De acuerdo con ello, cabe decir que la diferenciación entre derecho público y derecho privado no se justifica, toda vez que es indudable que en ambos derechos tiene el Estado una intervención importante; sin embargo, la distinción entre derecho público y privado es el eje en torno al cual gira la jurisprudencia técnica en su aspecto sistemático. Cada una de las dos grandes ramas se divide en varias disciplinas, a las que suele darse el nombre de especiales.

De conformidad con la clasificación generalmente aceptada, pertenecen al derecho público los derechos *constitucional*, administrativo, penal y procesal; al privado, el derecho civil y el mercantil. Esta división se refiere al derecho interno, es decir, al orden jurídico de cada Estado. Pero como las relaciones jurídicas pueden rebasar el ámbito de validez de un determinado sistema de derecho, cabe hablar de aquellas disciplinas no sólo en su aspecto nacional, sino en su faceta

⁷ Eduardo García Maynez. "Introducción al Estudio del Derecho", Edit. Porrúa, México, 1990, p. 135.

⁸ Luis Recaséns Siches. "Sociología", Edit. Porrúa, México, 1986, p. 179.

internacional. Coexisten junto con el derecho público y el derecho privado nacionales un derecho público y un derecho privado internacionales.

Asimismo, se habla de ramas modernas del derecho (derecho social) que incluyen al derecho agrario, derecho del trabajo, derecho aéreo, derecho económico, derecho fiscal, y derecho de seguridad social. Con ello se confirma que el derecho debe ir surgiendo de la vida diaria; debe tomar en consideración la realidad de las circunstancias y las necesidades del gobernado, ya que sólo atendíendolas se justifica la normatividad creada para tal efecto.

Entre otras clasificaciones, también se habla de una división del derecho en sustantivo y adjetivo. En este caso, "... se trata de una división doctrinal establecida para facilitar el estudio del derecho; se pretende ordenar las normas del derecho basándose en el criterio de aplicación de las normas para poner en movimiento los aparatos del Estado que aplican el derecho".⁹

Para entender la materia y el contenido del derecho sustantivo es preciso deslindar la particularidad y especialización del derecho adjetivo. La denominación de derecho adjetivo "Tradicionalmente se ha utilizado para hacer referencia a las normas del derecho procesal".¹⁰ Al derecho procesal García Maynez lo concibe como "... el conjunto de reglas destinadas a la aplicación de las normas del derecho a casos particulares, ya sea con el fin de esclarecer una situación jurídica dudosa, ya con el propósito de que los órganos jurisdiccionales declaren la existencia de determinada obligación y, en caso necesario, ordenen que se haga efectiva".¹¹

El mismo autor agrega que la facultad de los órganos jurisdiccionales del Estado de pedir la aplicación de normas jurídicas a casos concretos, con cualquiera de

⁹ Instituto ... op. cit.

¹⁰ Rafael De Pina y Rafael De Pina Vara. "Diccionario de Derecho". Edit. Porrúa, S.A., México, 1985, 13a. ed., p. 216.

¹¹ García Maynez, op. cit. p. 143.

las finalidades referidas, recibe el nombre de derecho de acción; y el deber correlativo, impuesto a los jueces y tribunales se llama deber jurisdiccional. Al cumplir tal deber, el Estado realiza una de las funciones fundamentales que le están encomendadas: la de juzgar o jurisdiccional. El derecho procesal es, consecuentemente "... un derecho instrumental o adjetivo, dotado de autonomía frente al material o sustantivo".¹²

Hugo Alsina señala que "El derecho procesal es el conjunto de normas que regulan la actividad jurisdiccional del Estado para la aplicación de las leyes de fondo, y su estudio comprende la organización del Poder Judicial, la determinación de la competencia de los funcionarios que lo integran y la actuación del juez y las partes en la substanciación del proceso".¹³

Dentro del derecho adjetivo deben comprenderse también las normas conflictuales o reglas de conflicto porque éstas tienen como fin guiar al juez y al jurista sobre el derecho aplicable: el nacional o el extranjero, en cuestiones que implican la territorialidad o extraterritorialidad; dichas reglas están contenidas en los artículos 12, 13 y 15 del Código Civil para el Distrito Federal.

Alsina se refiere al derecho sustantivo o material como aquél que comprende leyes de fondo; las leyes o el derecho que van a aplicarse; es decir, aquellas normas que no tienen carácter procesal. De ahí que se diga que el derecho sustantivo se refiere a las normas que conceden derechos e imponen obligaciones, excepto las relacionadas con el proceso, y que el derecho adjetivo es aquél que contiene las normas que regulan la utilización de los aparatos del Estado que aplican el derecho, y que normalmente se piense en el derecho procesal como aquél que contiene las normas adjetivas.

¹² *Ibidem*, p. 145.

¹³ Hugo Alsina. "Tratado teórico práctico de derecho procesal y comercial". Compañía Argentina de Editores, Buenos Aires, 1941, p.37.

Los denominados códigos sustantivos, por ejemplo, el Código Civil, el Código Penal, etc., contienen las normas calificadas como sustantivas; mientras que los códigos procesales, como el Código de Procedimientos Civiles o el Código de Procedimientos Penales, contienen las normas clasificadas como adjetivas.

1.3. Derecho Constitucional.

Con base en lo anteriormente expuesto, podemos anotar que el derecho constitucional "... es una rama del derecho público que está integrado por un conjunto de normas que tienen por objeto la organización del Estado y el funcionamiento de sus poderes"¹⁴ Es a través de su Constitución que Estados como el mexicano se organizan social, política y económicamente.

García Maynez indica que el derecho político o constitucional es "... el conjunto de normas relativas a la estructura fundamental del Estado, a las funciones de sus órganos y a las relaciones de éstos entre sí y con los particulares".¹⁵

Pietro Garófalo estima que el derecho constitucional es una rama del derecho público "... que estudia la constitución del Estado, o sea, el ordenamiento de los órganos constitucionales del Estado y las relaciones fundamentales entre el Estado y los ciudadanos".¹⁶

Por su parte, Bielsa define al derecho constitucional como "... rama del derecho público que regla el sistema de gobierno, la formación de los poderes públicos, su estructura y atribuciones, y que establece o reconoce en principios, declaraciones o garantías, los derechos y deberes privados y públicos de los habitantes, como miembros de la sociedad referida al Estado y como miembros del cuerpo político".¹⁷

¹⁴ Daniel Moreno. "Derecho Constitucional Mexicano", Editorial Pax, México, 1976, p. 1.

¹⁵ García Maynez, op. cit., p. 137.

¹⁶ Pietro Garófalo. "Tratado de la Ciencia del Derecho Constitucional", Tomo I, p. 301, citado por Burgoa, op. cit., p. 22.

¹⁷ Rafael Bielsa. ""Derecho Constitucional", p. 57, citado por Burgoa, op. cit. p. 23.

Existe otra definición de derecho constitucional que lo identifica como "... el conjunto de disposiciones que rigen la organización del Estado, la constitución del gobierno y las relaciones de los diversos Poderes entre sí".¹⁸

Según Calzada Padrón,¹⁹ el concepto ideal del derecho constitucional, que participa de todas las cuestiones propias de lo jurídico, es el que puede establecerse a través de una serie de condiciones que tienen estrecha relación con su propósito y sus consecuencias; entre tales condiciones sobresale la relativa a que el derecho constitucional tiene como finalidad específica *la limitación de determinados poderes que corresponden a la conformación del Estado y a sus sujetos auxiliares*, ya que está estrechamente relacionada con la doctrina del constitucionalismo -la cual abordaremos con más detalle en el capítulo correspondiente- así como con la doctrina de la división de poderes y con los organismos que intervienen en la impartición de justicia.

Ignacio Burgoa no propone ninguna definición de derecho constitucional sino que hace énfasis en su objeto específico de estudio y señala que este tipo de derecho estudia la constitución; "... pero no la Constitución *in abstracto* como ente ideal carente de juridicidad, sino una Constitución específica de un Estado determinado".²⁰

Aquí es importante agregar que al ser el derecho constitucional una rama de la ciencia jurídica en general, su objeto de conocimiento se ubica en el ordenamiento que se llama "Constitución" y que, como conjunto normativo supremo, concurre en la integración del Derecho positivo.

Así, la tarea fundamental del derecho constitucional es la de proporcionar un ordenamiento legal a la organización y funcionamiento del Estado. Por lo tanto, es una ciencia normativa que se aboca al estudio de una determinada Constitución,

¹⁸ Efraim Moto Salazar. "Elementos de Derecho", Editorial Porrúa, S.A., México, 1990, p. 55.

¹⁹ Feliciano Calzada Padrón. "Derecho Constitucional", Editorial Harla, México, 1990, P. 145.

²⁰ Burgoa, op. cit., p. 22.

en lo que respecta a la totalidad de sus normas. Paralelamente, se convierte en una disciplina jurídica específica y fundamental, que examina y guía a las demás disciplinas jurídicas en función de las normas constitucionales que regula.

La Constitución es un conjunto normativo en donde se plasman los mandatos del mandante, las normas que el gobernado se ha dado y los deberes que el gobernante debe cumplir. "La Constitución es la objetivación normativa de la voluntad popular. La autolimitación y la autodeterminación decididas por el pueblo han sido consagradas por este en la Constitución en ejercicio de su soberanía, que es el poder que no reconoce a ningún otro poder por encima de sí".²¹

La Constitución es "... el ordenamiento fundamental y supremo en que se proclaman los fines primordiales del Estado y en que se establecen las normas básicas a las que debe ajustarse su poder público de imperio para realizarlos".²²

También por Constitución se entienden dos cosas distintas: por una parte significa pura y simplemente el documento escrito o la tradición que encierran ciertos preceptos normativos; por otra, en un sentido más amplio, señala el sistema global de organización de una sociedad.

Si desglosamos el origen etimológico de la palabra "constitución", vemos que ésta proviene del latín "constitutio", que, a su vez, se deriva de "constituere", que significa "establecer, fundar". Del contexto del concepto "constitución" se desprende que se trata de un complejo normativo de naturaleza positiva; que tiene el carácter de norma superior; que prevé la existencia de órganos de autoridad, sus facultades y limitaciones; que establece derechos a favor de los individuos y vías para hacerlos efectivos; que contiene principios y objetivos; y que de ella emana todo el orden normativo, sea federal o local. También se le

²¹ Suprema Corte de Justicia de la Nación "Manual del Juicio de Amparo". Edit. Themis, México, 1988, p. 7.

²² Burgoa, op. cit. p. 281.

denomina "Carta Magna", "Carta Fundamental", "Pacto Federal", o "Ley Fundamental".

El orden constitucional puede manifestarse, desde el punto de vista formal, en dos tipos de constituciones: las escritas y las consuetudinarias. Las constituciones escritas, "... son aquellas cuyas disposiciones se encuentran plasmadas en un texto normativo más o menos unitario, en forma de articulado, en el cual las materias que componen la regulación constitucional están normadas con cierta precisión".²³

La constitución de tipo consuetudinario implica un conjunto de normas basadas en prácticas jurídicas y sociales de constante realización, cuyo escenario y protagonista es el pueblo o la comunidad misma. "La constitución consuetudinaria, a diferencia de la escrita, no se plasma en un todo normativo, sino que la regulación que establece radica en la conciencia popular formada a través de la costumbre y en el espíritu de los jueces."²⁴ Ejemplo de ello son las constituciones de Inglaterra y de Estados Unidos.

Al considerar que la constitución escrita es la mejor garantía para la salvaguarda de los derechos del hombre, su raíz se encuentra en el texto del Artículo 16 de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789 que expresa: "Toda sociedad en la cual la garantía de los derechos no está asegurada ni la separación de poderes determinada, no tiene constitución".²⁵

Las constituciones de la mayoría de los países contienen dos grupos de normas: las de carácter orgánico y las dogmáticas. Se llama parte orgánica al conjunto de normas que establecen los órganos del Estado; éstas fijan los medios para ser elegidos o nombrados los titulares de esos órganos, la competencia de los mismos y los procedimientos por los cuales pueden ejercerlos. En síntesis, la

²³ Ibidem, p. 324.

²⁴ Ibidem, p. 324.

²⁵ Felipe Tena Ramírez. "Derecho Constitucional Mexicano". Porrúa, México, 18a. edición, 1981, p. 210.

parte orgánica comprende las limitaciones formales de la competencia de los órganos del Estado.

La parte dogmática es aquella que establece los derechos del individuo, llamados derechos fundamentales, que constituyen el espacio sociopolítico de las personas físicas tanto en términos individuales como en relación con los demás miembros de la comunidad. También se les denomina garantías individuales.

La parte orgánica señala límites formales a los órganos, el modo en que sus titulares pueden hacerse cargo de ellos, cómo ejercer sus atribuciones y los procedimientos para desempeñarlas. En la parte dogmática las limitaciones no son formales sino que se refieren a los contenidos y a las materias sobre las cuales los órganos limitan su acción en relación con la sociedad civil. Sin esas limitaciones al contenido de la actuación de los órganos del Estado, éstos podrían, a partir de una legalidad meramente formal, actuar en esferas que competen estrictamente al ámbito individual, familiar o social; esas limitaciones sustantivas o materiales de la parte dogmática reciben el nombre de garantías individuales.

En lo que respecta a la Constitución mexicana vigente, podemos anotar que fue promulgada el 5 de febrero de 1917 y entró en vigor el primero de mayo de ese mismo año. Formalmente, no obstante sus múltiples y radicales reformas, sigue siendo la misma; es la que más prolongada vigencia ha tenido en la historia constitucional del país. La parte dogmática, de las garantías o de los derechos individuales, está comprendida entre los artículos 1º al 29; la segunda, llamada orgánica, se refiere a la estructura, funcionamiento y facultades de los poderes federales y locales y abarca los artículos 49 a 122.

Toda nuestra organización política descansa sobre esta idea fundamental: la supremacía de la Constitución. Esto quiere decir que ningún poder en México puede estar sobre la Constitución; ni el Gobierno Federal, ni los gobiernos de los estados, ni los órganos de los gobiernos federal o local pueden sobreponerse a la

Constitución; por el contrario, toda autoridad está limitada por esta ley y sometida a ella.

El artículo 133 de nuestra Constitución señala que ésta, las leyes del Congreso de la Unión que provengan de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión.

La Constitución es la norma suprema del país, y todas las autoridades, sea cual fuere su jerarquía, deben ejercer su actividad de acuerdo con los mandatos de ella y en concordancia con los principios que esta ley establece. De lo anterior se desprende que México está organizado legalmente; que su ley suprema es la Constitución y, en consecuencia, que las autoridades están obligadas a hacer y dejar de hacer únicamente lo que ordena dicha ley.

1.4. El Estado.

Antes de entrar en este tema, consideramos conveniente hacer un apunte acerca del concepto "nación". La nación es una realidad social que nace de una circunstancia o situación de conciencia colectiva. Es un conjunto de hombres y mujeres que tienen un origen común, un pasado histórico propio, una cultura y una civilización también propias y sentimientos y creencias similares, así como raza y lenguaje análogos; todos estos vínculos contribuyen a realizar la unidad nacional.

Con base en estos elementos, podemos definir a la nación como "... una comunidad social, unida por sentimientos, ideas, tradiciones, costumbres, religión, lenguaje, y necesidades propias, que no se confunde con otros grupos humanos y que se perpetúa en el tiempo".²⁶

²⁶ Moto Salazar, op. cit., p. 55.

Quando 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.

El Estado suele definirse como "...la organización jurídica de una sociedad bajo un poder de dominación que se ejerce en determinado territorio".²⁷ Tal definición revela que son tres los elementos de la organización estatal: la población, el territorio y el poder.

La población está integrada por los hombres que se encuentran organizados en torno al propio Estado, son los que pertenecen a éste. El territorio es la porción del espacio en que el Estado ejercita su poder; es el espacio vital de la población en el cual el Estado excluye a cualquier otro poder superior o igual al suyo y que, a la vez, es el ámbito de aplicación de las normas expedidas por sus órganos competentes.

El poder es la capacidad de imponer la voluntad propia a sí mismo y a los demás; se manifiesta a través de una serie de normas y de actos normativamente regulados. Dicha voluntad cuenta con la posibilidad de ser acatada, incluso con la intervención de la llamada fuerza pública, monopolizada por el Estado.

El Estado representa el órgano político-jurídico llamado a regir los destinos de la humanidad, y su evolución ha ido pareja con el desarrollo social, político, cultural, educativo y económico de la comunidad cuya representación le ha sido confiada.

El Estado ha tenido diversas formas de manifestarse en el tiempo y en el espacio. El término "Estado", como forma de organización política de la sociedad, fue inicialmente utilizado por Nicolás Maquiavelo en su obra "El Príncipe". Podemos considerar que la aparición del Estado nacional es relativamente reciente en la

²⁷ García Maynez, op. cit., p. 98.

historia de la humanidad, pues emerge en el siglo XII en Europa, cuando es identificado como una nueva forma de organización política, la cual surge y se va desarrollando en las sociedades de esa época.

Al término de la Edad Media se produjo una transformación en la organización política y social europea, cuando el monarca concentró en su persona los privilegios de los señores feudales, de los gremios y de las ciudades, y adquirió un poder absoluto, centralizando toda la autoridad en sus manos, por lo que esta época fue identificada como la correspondiente al Estado Absolutista.

Estados como Suecia, Prusia, Austria, Rusia y España, principalmente, organizaron el funcionamiento del poder de acuerdo con los siguientes principios: "La voluntad del Rey es la Ley", "El Rey no se equivoca", "El Rey no puede causar daño", por lo que, si los gobernados, los súbditos, deben su persona, sus bienes y sus privilegios al monarca, solamente podían llegar a esperar que la gracia de éste los favoreciera con su benevolencia.

El sometimiento de los particulares al poder absoluto del monarca produjo, finalmente, una fuerte reacción de los individuos que, al tratar de suprimir toda manifestación que limitara su libertad individual, trajo como consecuencia la implantación de la democracia, con la que se sometió la administración a la ley y se reconocieron los derechos de los particulares frente al Estado, por lo que a partir de ese momento se generaron las relaciones jurídicas entre administración y administrado, que, a su vez, dieron lugar al establecimiento del Estado de Derecho.

Para alcanzar esta relevancia, el Estado tuvo que trascender y enterrar las viejas estructuras políticas que le precedieron (los feudos, principalmente), para lo cual se valió de los nuevos valores e intereses que conformaron al Renacimiento (siglo XV) y que ubicaron al hombre como centro del universo.

La primera manifestación que se da a partir de la implantación de la democracia muestra una marcada tendencia al aseguramiento de las libertades individuales y una polarizada oposición al Estado Absolutista que trata de suprimir toda manifestación de autoridad que limite la libertad individual; con ello se estableció la supremacía del individuo frente al Estado, quien sólo podía interferir en la libertad individual cuando trataba de mantener el orden público, por lo que sus funciones debían concretarse a la defensa exterior, la paz interior y la justicia. Este periodo se conoce como Estado Liberal, que se caracteriza por un "laissez faire, laissez passer" (dejar hacer, dejar pasar) ante la presencia protectora del Estado.

Sin embargo, los pasos iniciales para el establecimiento del Estado de Derecho fueron dados a partir de dos grandes movimientos: la Independencia de los Estados Unidos de América en 1776 y la Revolución Francesa en 1789.

En América, la primera manifestación formal de los derechos de los individuos se encuentra en la "Declaración de Virginia" del 20 de junio de 1776, que dio origen a la Declaración de Independencia de las 13 Colonias de América el 4 de julio de 1776.

En Europa, la Revolución Francesa y en particular la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano del 26 de agosto de 1789, provocó la caída del poder absolutista y sentó las bases para la implantación de nuevos principios e instituciones que permitieron el desarrollo de normas hasta entonces desconocidas.

Dos ideas fundamentales: la División de Poderes, desarrollada por Charles Secondat, Barón de Montesquieu a partir de las ideas de John Locke, y el Principio de Legalidad, expuesto por Juan Jacobo Rousseau, transformaron la concepción del mundo al generar el reconocimiento de los derechos del individuo y la organización equilibrada del poder del Estado.

El principio de la División de Poderes combatió el absolutismo y sirvió de base a la democracia al separar las funciones de creación de las leyes de las funciones de ejecución y de jurisdicción, asignando cada una de ellas a un órgano diferente, independiente de los demás, planteando, así, la posibilidad de equilibrar las fuerzas de cada uno de estos órganos que se limitarían entre sí.

El principio de Legalidad se manifiesta en el sentido de que la autoridad sólo puede actuar de acuerdo con la autorización que la ley le otorgue, ya que el hombre nace con plena libertad de acción y no es posible someterlo a la autoridad de un poder que limita su libertad natural, excepto cuando el individuo por su propia voluntad se somete.

Al transcurrir el tiempo, la concepción de la función del Estado se fue transformando para asignarle mayores tareas y mayor participación con el fin de alcanzar los objetivos del bien común. Ya no se concretaba a vigilar el desarrollo de la comunidad, ahora debía actuar en nombre de sus representados para alcanzar con mayor rapidez y en forma plena el bien común, realizando una serie de actividades en favor de los particulares de manera colectiva, en perjuicio de intereses individuales. Ahora se trataba de un interés social o colectivo que el Estado debería atender en favor de la colectividad; "... con estas bases se llegó al Estado intervencionista, por su forma de actuar, o Estado Providencia, por los fines que persigue".²⁸

En esta larga pugna (del Estado contra las añejas estructuras), el derecho ha caminado de la mano de aquél, como una fuerza opuesta al sistema de privilegios propios de la forma antigua de organización política; el derecho evoluciona con el Estado y se vincula a él, cada día más, hasta llegar a confundirse con él a grado tal que han sido considerados por algunos teóricos (con Hans Kelsen a la

²⁸ Luis H. Delgadillo Gutiérrez "Elementos de Derecho Administrativo", Edit. Noriega-Limusa, México, 1991, p. 23.

cabeza), como una misma cosa; en efecto, ellos afirman que el Estado no es sino la expresión jurídica de la sociedad.

Por ello, resulta imprescindible destacar la importancia del derecho como factor de organización del Estado, "...ya que es él (el derecho) la autoridad que asigna atribuciones a los entes estatales, establece sus mecanismos de acción, y les fija los límites conforme a los cuales deben conducirse en su contacto con los particulares; asimismo, él organiza a la comunidad al establecer las bases sobre las que se da su interrelación".²⁹

El Estado está sometido al derecho; no se puede pensar en un Estado sin reflexionar, al mismo tiempo, en el elemento jurídico que lo rige. El Estado, como el hombre, es un sujeto de derecho, una persona jurídica. Los tres elementos del Estado, población, territorio y poder, al integrarse, constituyen su personalidad.

1.4.1. Fines.

La existencia del Estado, esa organización jurídico-política, se manifiesta a través de un gran número de actividades de diverso contenido, forma y propósito. En todo Estado de derecho la actuación de sus órganos responde a planes y programas para la consecución de sus fines, mediante diversos mecanismos que van desde la estructuración de las normas hasta la ejecución de actos concretos.

"La precisión de los fines del Estado ha sido una cuestión muy debatida desde sus orígenes, lo cual explica la diversa concepción que de él se ha tenido, de acuerdo con la época y del lugar de que se trate, así como de la concepción filosófico-política que de él se tenga".³⁰ La corriente más aceptada considera que el Estado tiene fines que son la concreción de los fines humanos que, a su vez, pueden ser comprendidos en el concepto de "bien común" o de "bien público". También se

²⁹ Rafael Martínez Morales. "Derecho Administrativo", Edit. Harla, México, 1990, p. 34.

³⁰ Delgadillo Gutiérrez, op. cit., p. 29.

habla de la seguridad, la libertad, el bienestar general, como fines propios del Estado.

Del mismo modo se señala que "El Estado es una persona jurídica que ejerce el poder soberano en un determinado territorio, y que persigue la realización de ciertas finalidades, las cuales son delimitadas por distintos criterios filosóficos; dichas finalidades pueden ser lograr el bien común, asegurar la vida en sociedad, satisfacer necesidades colectivas, alcanzar la justicia social, mantener el poder de un grupo hegemónico, etc." ³¹ De esta manera, se puede señalar que los fines son los propósitos que el Estado pretende alcanzar.

Por su parte, Ignacio Burgoa, quien prefiere utilizar el concepto y vocablo "finalidad" en lugar de "fines" del Estado; señala que ésta consiste en los múltiples y variados fines específicos que son susceptibles de sustantivarse concretamente, pero que se manifiestan en cualesquiera de las siguientes tendencias generales o en su conjugación sintética: el bienestar de la nación, la solidaridad social, la seguridad pública, la protección de los intereses individuales y colectivos, la elevación económica, cultural y social de la población y de sus grandes grupos mayoritarios.

Precisa el mismo autor que el Estado no es un fin en sí mismo, sino un medio para que, a través de él, se realice esa finalidad genérica en beneficio de la nación, que siempre debe ser la destinataria de la actividad estatal o poder público. Agrega que el Estado surge de la nación o pueblo como institución suprema que se crea en el derecho fundamental primario, que es la estructura normativa básica en que se organiza la comunidad nacional. En tal derecho, ésta plasma sus designios o aspiraciones de muy diversa índole, que se recogen en preceptos jurídicos como postulados o principios teleológicos, para cuya consecución forma el Estado, asignándole sus fines específicos que deben realizarse mediante el poder público.

³¹ Martínez Morales, op. cit., pp. 200-201.

Concluye que "... Por ello, la finalidad del Estado no puede ser ajena, y mucho menos contradictoria u opuesta, a la finalidad de la nación, pudiendo afirmarse que entre una y otra existe una relación de identidad que comprende también al derecho fundamental o Constitución. Conforme a esta consideración, los fines específicos de cada Estado son los mismos fines específicos de cada derecho fundamental, de lo que se colige, en sustancia, que el poder público no es sino el medio dinámico para la actualización permanente de ese derecho."³² Por ello, puntualiza que "El Estado no puede perseguir ningún fin que esté en contra, al margen o sobre el derecho básico o Constitución".³³

1.4.2. Atribuciones.

En cuanto a las atribuciones del Estado, podemos enunciar que "...la actividad del Estado es el conjunto de actos materiales y jurídicos, operaciones y tareas que realiza en virtud de las atribuciones que la legislación positiva le otorga. El otorgamiento de dichas atribuciones obedece a la necesidad de crear jurídicamente los medios adecuados para alcanzar los fines estatales".³⁴

Según Fraga, las atribuciones que en esa forma a través del tiempo se han venido asignando al Estado y que en los momentos actuales conserva, se pueden agrupar en las siguientes categorías:

1. Atribuciones de mando, de policía o de coacción que comprenden todos los actos necesarios para el mantenimiento y protección del Estado y de la seguridad, la salubridad y el orden públicos.
2. Atribuciones para regular las actividades económicas de los particulares.
3. Atribuciones para crear servicios públicos.

³² Burgoa, op. cit. p. 287.

³³ *Ibidem*, p. 289.

³⁴ Gabino Fraga. "Derecho Administrativo", Edit. Porrúa, México, 1992, p. 13.

4. Atribuciones para intervenir mediante gestión directa en la vida económica, cultural y asistencial del país.³⁵

El contenido de la actividad del Estado se atribuye a los diferentes órganos para que de acuerdo con el tipo de función que tiene encomendada, ésta sea desarrollada para lograr la realización de sus fines. De esta manera encontramos que en un Estado de derecho, en el que la actuación de la autoridad debe estar sujeta al mandato legal, estas prerrogativas se plasman en las normas legales, como facultades de sus órganos, y reciben el nombre de atribuciones.

Dicho de otra manera, las atribuciones son las tareas que el Estado decide reservarse, por medio del orden jurídico, las cuales están orientadas a la realización de sus fines. Es decir, son los grandes rubros de la actividad del poder público tendiente a alcanzar sus fines. Por ejemplo, preservar el ambiente, tutelar a los trabajadores, resolver conflictos entre particulares, prevenir y sancionar conductas delictuosas, regular la actividad económica, etc. Así, las atribuciones son el contenido de la actividad estatal que se manifiesta en tareas o cometidos específicos para cada órgano.

1.4.3. Funciones.

Íntimamente relacionado con el concepto de atribuciones del Estado, encontramos el de las funciones del mismo. En la práctica se usan indistintamente esos términos; pero como ellos hacen referencia a nociones diferentes, es necesario precisarlos.

El concepto de atribuciones comprende el contenido de la actividad del Estado; es lo que el Estado puede o debe hacer. "El concepto de función se refiere a la forma de actividad del Estado. Las funciones constituyen la forma de ejercicio de las

³⁵ Ibidem, p. 15.

atribuciones".³⁶ Función significa cumplimiento de algo, de un deber. Las funciones son los medios de que el Estado se vale para ejercitar sus atribuciones, encaminadas éstas al logro de sus fines.

El poder estatal, que es uno solo, se estructura en órganos: legislativo, ejecutivo y judicial, a cada uno de ellos se le asigna una función (legislativa, administrativa y jurisdiccional), con ciertas modalidades y excepciones. De tal modo que las funciones del Estado son "...el sistema o medio que utiliza el poder público para cumplir con sus atribuciones o realizar sus cometidos, destinados al logro de sus fines".³⁷ Esa forma de actividad del Estado se manifiesta como expresión creadora de normas, como aplicación concreta de la ley o como solucionadora de conflictos entre las personas.

El Estado, para ejercer sus funciones, considera prioritaria la creación de diferentes órganos, a los cuales les son atribuidas diversas potestades directamente por la Constitución. Así, tenemos un Congreso al que se le asigna la creación de normas generales, impersonales, abstractas y obligatorias, que regularán la actuación de los propios órganos y la de los sujetos que están sometidos al Estado. También crea una Administración Pública que se encargará de la difusión y ejecución de esas normas y de proveer en la esfera administrativa su exacta observancia; y una organización judicial, cuya principal función será la solución, mediante la aplicación del derecho, de las controversias que se generen.

De esta manera, el Poder Legislativo, el Poder Ejecutivo y el Poder Judicial, a su vez, deben cumplir con las funciones legislativa, administrativa y jurisdiccional; es decir, que el Estado funcionará en esos aspectos a través de estos órganos.

Una vez establecidos estos planteamientos de carácter preliminar, pasaremos a desarrollar lo concerniente al marco teórico de esta investigación.

³⁶ Fraga, op. cit., p. 26.

³⁷ Martínez Morales, op. cit., p. 201.

CAPITULO II

MARCO TEORICO

2.1. Justicia.

Como ya lo señalamos, la naturaleza del hombre, sus propios instintos y, fundamentalmente, sus limitaciones personales, hacen evidente que éste necesita de la vida social como condición necesaria para su conservación, desarrollo físico y cumplimiento de sus tareas intelectivas.

El individuo tiene, a través de su existencia, diversas finalidades que cumplir; desde la conservación de su propia vida hasta la realización de su perfeccionamiento intelectual, pero para lograrlas necesita de la ayuda y unión de los demás. La sociedad es, entonces, la condición necesaria para que el hombre realice su propio destino.

En consecuencia, el hombre, ser comunitario, no puede, a menos que se decida a perder sus propias características, prescindir del concurso y apoyo de los otros hombres. La sociedad es un hecho necesario y natural; ni la ciencia ni la pura reflexión sugieren al hombre aislado del hombre; éste es un ser sociable por excelencia, de ahí la validez universal de la frase de Aristóteles: "o antropos esti to zoon politikon" (el hombre es un animal político).

Así como la seguridad es uno de los valores esenciales de la vida social, ya que no hay convivencia sin seguridad, la justicia es el valor más alto del grupo social organizado, porque refleja la perspectiva ética de sus valores esenciales.

De ahí que se haya definido a la justicia como "... disposición de la voluntad del hombre dirigida al reconocimiento de lo que a cada cual es debido o le corresponde según el criterio inspirador del sistema de normas establecido para asegurar la pacífica convivencia dentro de un grupo social más o menos amplio. (...) El sentimiento de la justicia es común a todos los hombres. Tradicionalmente la justicia ha sido considerada como el valor jurídico por excelencia".³⁸

Ya desde la antigüedad se hicieron intentos por transformar la idea de justicia en conceptos numéricos. Fueron los pitagóricos los primeros que intentaron definir conceptualmente la justicia reduciéndola a una relación de igualdad. La concibieron como una medida y trataron de expresarla en forma matemática. La "Magna Moralia" de Aristóteles atribuye a Pitágoras una definición: "La justicia es un número cuadrado, el cual es un compuesto de dos factores iguales"³⁹, y en ese sentido la definición nos muestra a la justicia como una relación de igualdad entre las personas que funcionan como términos de la relación.

El principio se aplica a varios tipos de relaciones: a la relación entre el delito y la pena; a la distribución en las cosas comunes, y a las relaciones privadas entre individuos. Los pitagóricos consideraron también el cuadro geométrico como imagen de la justicia, porque tiene cuatro lados iguales. "El número cuatro era para ellos un magnífico ejemplo de armonía porque es el único número que se forma con las mismas cifras tanto sumándolas como multiplicándolas."⁴⁰ Los

³⁸ Rafael de Pina, op. cit., p. 344.

³⁹ Giorgio del Vecchio. "La justicia". Edit. Góngora, Madrid, 1925, Cap. VI.

⁴⁰ Jesús V. Llambias de Acevedo. "El pensamiento del derecho y del Estado en la antigüedad desde Homero a Platón". Buenos Aires, 1967, p.45.

pitagóricos llegaron a la conclusión de que "...la justicia es un principio regulador y como tal es una común medida que limita lo ilimitado e iguala lo desigual."⁴¹

La especulación filosófica alrededor del valor-justicia, la ha situado en diferentes planos de alejamiento en referencia al mundo empírico. Platón la colocaba en el plano ideal donde los gobernantes deberían ser filósofos para contemplar la idea pura y absoluta del bien, e inspirar en ella su legislación para poder aspirar al valor justicia. Aristóteles, al conceptualizarla, da un paso de acercamiento hacia la realidad fenoménica. Además de su doctrina sobre la justicia como medida general de la virtud, elaboró una teoría de la justicia como medida axiológica para el derecho y el Estado. Esa idea particular de justicia, aplicada al derecho y al Estado, comprende a su vez todas las virtudes ciudadanas relativas a la comunidad política, y consiste en una igualdad proporcional.

Aunque con notables antecedentes en el pensamiento helénico y en especial en la doctrina platónica, el texto del cual se suele partir para el análisis de la justicia es el V libro de la "Ética nicomaquea"⁴² Allí parece estar ubicado, a pesar de los siglos transcurridos, el núcleo de la concepción occidental sobre la justicia. La famosa doctrina del justo medio se encuentra desde los primeros renglones: "con relación a la justicia y a la injusticia hay que considerar en qué acciones consiste, qué clase de posición intermedia es la justicia, y entre cuáles posiciones es lo justo el término medio".⁴³

Como es conocido, la filosofía aristotélica privilegió el criterio de que lo bueno y positivo se encuentra a la mitad entre los polos que componen los diversos elementos del conocimiento y de la práctica humanas. Así pues, Aristóteles encuentra que lo justo está ubicado a la mitad.

⁴¹ Hans Kelsen. "Los juicios de valor en el Derecho". Traducción de Eduardo García Máynez, Edit. Lozada, Bs. Aires, 1946, pp. 239-267.

⁴² Eduardo García Máynez. "Teoría de la justicia en los diálogos de Platón", UNAM, México, 1981.

⁴³ Aristóteles, "Ética nicomaquea", versión de Antonio Gómez Robledo, UNAM, México, Bibliotheca Scriptorum Graecorum et Romanorum Mexicana, 1983, p. 104

Otro elemento de capital importancia en su doctrina, que a decir verdad ha trascendido en muy diversos ámbitos, es la de definir el concepto analizado según su opuesto. Así, tenemos que para especificar qué es la justicia se debe señalar su contrario, o sea, la injusticia. De allí que diga: "Todos, a lo que vemos, entienden llamar justicia a aquel hábito que dispone a los hombres a hacer cosas justas y por lo cual obran justamente y quieren las cosas justas. De igual modo con respecto a la injusticia, pues por ella los hombres obran injustamente y quieren las cosas injustas".⁴⁴

Al introducir como criterio aclarativo lo opuesto a la cosa, entonces, y sin remedio, se debe adoptar un juicio distintivo entre los dos. Al respecto es preciso señalar que tal juicio distintivo resulta de la máxima importancia porque es alrededor de él que se ubicará, por lógica, un determinado patrón de conducta de magnitud general. Así, para Aristóteles, el hombre injusto es el transgresor de la ley, el codicioso, el inicuo; en correspondencia, el justo será el observante de la ley y de la equidad. De aquí deriva su definición de lo justo y de lo injusto que ha quedado como un punto de referencia imprescindible para los estudiosos y practicantes del derecho: "lo justo, pues, es lo legal y lo igual; lo injusto lo ilegal y lo desigual".⁴⁵

Como se aprecia, surgen los dos elementos que hasta hoy siguen rigiendo los criterios de justicia: la justicia como apego a las normas jurídicas, o sea, lo justo legal, y la justicia como apego a la igualdad, es decir, lo justo como equidad. De lo que deriva que la injusticia es tanto la violación de las leyes como la desigualdad. Para Aristóteles la ley es la expresión de la virtud; y no es una virtud común y corriente sino que se trata de un valor universal. Aquí se ubica lo que él llama la justicia universal. En cuanto a la igualdad él la sitúa ante todo como una proporción entre las partes que se relacionan. A esto le llama justicia correctiva (que se asemeja a lo que ahora denominamos justicia conmutativa); pero esa proporción, si hablamos de una comunidad política, se debe presentar también

⁴⁴ Idem. Para el análisis de la Ética nicomaquea nos apoyamos en: Eduardo García Máynez, *Doctrina aristotélica de la justicia*, UNAM, México, 1973, pp. 59-109.

⁴⁵ Aristóteles, *op. cit.*, p. 105.

entre las partes y el todo; lo cual, como se puede apreciar, se trata de la justicia distributiva.

En referencia a las constituciones políticas vinculadas a la justicia, no puede pasarse por alto que el propio Aristóteles enfatizó la variabilidad existente en cada una de esas formas de gobierno en relación con la justicia. Al respecto dijo: "las leyes se promulgan en todas las materias mirando ya al interés de los mejores o de los principales, sea por el linaje, sea por algún otro título semejante".⁴⁶ En esta observación se consideran las constituciones en cuanto se habla del interés de todos (democracia) o de los mejores (aristocracia). El señalamiento nos ofrece la oportunidad de decir que, en efecto, *el tema de la justicia está estrechamente relacionado con el tema de las constituciones políticas en cuanto éstas ofrecen el marco constitucional para la aplicación específica y concreta de la justicia*. Por ello, y siguiendo las ideas de Aristóteles, debe reconocerse que, en cuanto a la puesta en práctica de la justicia, ella depende de la forma en que se organice legalmente la convivencia entre los individuos.

Como se puede ver, la relación entre la justicia y las instituciones que la aplican y, más aún, cómo la aplican, es un tema que en nuestro trabajo ocupa un lugar preponderante. De allí que en estas primeras consideraciones, y dentro del marco teórico, orientemos nuestro enfoque hacia esa relación.

Antes de terminar con la visión aristotélica, y siendo coherentes con el interés por conocer las constituciones políticas y su vinculación con la justicia, debemos presentar aquí la clasificación que Aristóteles hace de tales constituciones. La distinción entre formas buenas y formas malas de gobierno para este notable pensador se fundamenta en si se gobierna para el interés general o para el interés particular: "cuando el uno o la minoría o la mayoría gobiernan atendiendo al interés general, esos regímenes serán forzosamente correctos, mientras que

⁴⁶ Ibidem, p. 106.

serán desviaciones los que atienden al interés particular del individuo o de la minoría o de la mayoría".⁴⁷

Luego de esta distinción viene la renombrada y siempre actual clasificación de las formas de gobierno con base en el número de gobernantes: "De los gobiernos unipersonales solemos llamar monarquía al que atiende al interés general; al gobierno de pocos, pero más de uno, aristocracia. Cuando es el mayor número el que gobierna atendiendo al interés general recibe el nombre común a todos los regimenes políticos: república (politeia)". Es muy conocida la clasificación de los respectivos opuestos, o sea, la tiranía, la oligarquía y la demagogia.

Otro de los autores que trató de aportar argumentos novedosos sobre el concepto de justicia fue David Hume. En efecto, este autor dedicó la segunda parte del libro III de su "Tratado de la Naturaleza Humana" al tema de la justicia, o mejor dicho, al tema del origen de la justicia.

Lo primero que debe resaltarse de las ideas de Hume sobre este asunto es que, para él, la justicia es una virtud producida no por causas naturales sino artificiales. Hume señala que el hombre no se convence de las ventajas que proporciona la sociedad ya que dice que esa unión no será duradera. Dice que lo que impulsa decididamente al hombre a reunirse con los demás es el imperativo de preservar la unión familiar.

En su sistema introduce elementos tales como el egoísmo y los afectos para decir que el hombre experimenta una "oposición de pasiones" para instituir la sociedad. La estructura natural de la mente humana pone su atención en primer lugar en la propia persona; luego en lo que le es más cercano, y sólo después en lo extraño y las personas que le son indiferentes. Esta idea natural de la moralidad refuerza la parcialidad de nuestras afecciones por lo que el remedio no se encuentra en esa naturalidad sino en el artificio para poder conservar los bienes precariamente

⁴⁷ Aristóteles, "La Política". Edit. Nacional, Madrid, 1972, p. 135.

adquiridos. "Y esto no puede hacerse de otra manera que mediante la convención en la que participan todos los miembros de la sociedad, de conferir estabilidad a la posesión de estos bienes externos, dejando que cada uno disfrute pacíficamente de aquello que pudo conseguir gracias a su laboriosidad o suerte".⁴⁸

El acuerdo es necesario, y aquí se advierte la bondad de su propósito para garantizar la propia subsistencia y la de los demás. Para Hume, el motivo fundamental de la convención social es el interés por mantener y garantizar las posesiones.

Estos razonamientos lo llevan a presentar una proposición de carácter definitorio: "que el origen de la justicia se encuentra únicamente en el egoísmo y la limitada generosidad de los hombres, junto con la escasa provisión con que la naturaleza ha subvenido a las necesidades de éstos".⁴⁹ Si comparamos esta proposición con el sistema aristotélico es fácil deducir que, mientras para Aristóteles la justicia era una virtud suprema, para Hume, más moderno y utilitarista, la justicia aparece por causas individuales muy concretas: la necesidad de frenar el egoísmo.

Es usual que en el estudio de la justicia, se fundamenten los diversos criterios con base en la respuesta, o las respuestas a la pregunta de cuál es el fin último del derecho. Es comúnmente aceptado trazar tres grandes líneas de respuesta: para algunos, la justicia es orden porque el fin último por el cual se instituye es la paz social. Esta vertiente de los estudios sobre la justicia subraya el hecho de que se debe salir de una condición presocial identificada con la anarquía y alcanzar el estado de paz instituyendo la condición civil.

Este propósito se alcanza cuando se instituye un Estado, o sea, un poder unificado que logra promulgar normas obligatorias para todos los coasociados con

⁴⁸ David Hume, "Tratado de la Naturaleza Humana", Editora Nacional, Madrid, 1981, p. 714. Para el estudio de este autor nos apoyamos en B. Stroud, Hume, UNAM, México, 1986, PP. 283-317.

⁴⁹ Idem, p. 723.

el fin de que no se dañen entre sí. Para los partidarios de esta línea, lo fundamental es que el orden político y jurídico alcance un grado tal de cohesión que le permita ordenar la convivencia de los hombres y garantizarles la integridad física. La justicia como orden tiene en la doctrina de Thomas Hobbes a uno de sus máximos representantes.

La segunda variante interpretativa conceptúa a la justicia como igualdad. Es a Aristóteles a quien debemos la distinción entre los criterios igualitario y proporcional de la justicia y los aplica a tres clases de justicia: la legal o general, la distributiva y la conmutativa. Puesto que no caben más que tres clases de relaciones (de los individuos con la comunidad, de ésta con los individuos y de los individuos entre sí), la justicia legal o general ordenaría las partes respecto del todo, a los individuos respecto de la comunidad; la distributiva regularía la distribución de cargas y bienes por parte de la comunidad respecto de los súbditos; y la conmutativa organizaría las transacciones de los individuos entre sí. El criterio proporcional regiría en la justicia distributiva y el igualitario en las justicias conmutativa y legal.

De acuerdo con esta posición, el objeto del derecho es el de establecer un sistema de normas que establezcan una relación equitativa entre los hombres (justicia conmutativa) y entre la comunidad y los propios individuos (justicia distributiva). Así, el orden jurídico tiene el fin más alto y primordial de remediar, cuando no de resolver, las disparidades entre los coasociados. Aquí predomina la idea de establecer una proporción entre las diversas partes que componen el Estado. Los partidarios de esta línea no se conforman sólo con que la justicia establezca un orden, quieren además que sea un orden justo, o sea, un orden equitativo.

Entre los estudiosos de la filosofía del derecho es usual, para ilustrar las concepciones basadas en el orden y la igualdad, recurrir a la célebre imagen de la diosa "Justicia" que presenta a una mujer con los ojos vendados, en una de cuyas

manos sostiene la espada y en la otra la balanza. Pues bien, el orden tiende a privilegiar la espada en tanto que la igualdad tiende a resaltar la balanza. La justicia como igualdad, aparte de Aristóteles, también cuenta entre sus filas a Juan Jacobo Rousseau.

La tercera y última vertiente sostiene la idea de la justicia como libertad. De acuerdo a esta corriente, la razón por la cual los hombres se reúnen e instituyen un Estado es con el fin de que se establezcan normas que garanticen la convivencia entre ellos y cada cual pueda, respetando la libertad y bienes de los demás, gozar de una esfera inviolable de acción que le permita realizarse según su parecer. Aquí el derecho es conceptualizado como un conjunto de límites.

Por tanto, no basta que el ordenamiento jurídico imponga el orden y tampoco que ese orden sea equitativo sino que es indispensable que los coasociados gocen de un sistema de libertades sin dañar a los demás o al propio Estado. En este ámbito lo "justo" es aquello que al mismo tiempo garantiza y respeta la libertad de los ciudadanos. La justicia como libertad tiene entre sus máximos inspiradores a Immanuel Kant.

Si retomamos los conceptos de justicia legal, conmutativa y distributiva, y los aplicamos a las circunstancias particulares del derecho positivo, tendremos, en principio, que la justicia legal o general se refiere a las relaciones de la sociedad con los individuos, desde el punto de vista de lo que éstos deben a ella. Bajo su ámbito se incluyen tanto las cuestiones sobre lo que los ciudadanos deben a la sociedad (impuestos, servicios obligatorios, etc.), como los deberes de los gobernantes con la sociedad (lealtad, promoción del bien común, etc.); esto es, rige las relaciones entre los miembros de la sociedad en cuanto a tales.

La justicia conmutativa conserva su significado tradicional, esto es, norma las relaciones entre personas o grupos que se hallan en un plano de igualdad; es aquella especie de justicia que inclina al hombre a dar a sus semejantes, iguales

en derechos, lo que les pertenece hasta su completa cancelación; es aplicable a las relaciones voluntarias de cambio, por ejemplo, a los contratos, la cual requiere que haya igualdad entre lo que se da y lo que se recibe, entre la prestación y la contraprestación; este criterio se aplica en el Derecho Civil y en estricto rigor en el Derecho Mercantil.

En cuanto a la justicia distributiva, la debemos entender como aquella especie de justicia que regula las relaciones entre la sociedad y sus miembros, regula la participación a que tiene derecho cada uno de los ciudadanos respecto de las cargas y bienes distribuibles del bien común. Mira, al igual que la justicia legal, la relación entre la sociedad e individuo, pero lo hace desde el punto de vista de lo que el individuo puede exigir a la sociedad, por ejemplo, el derecho a una repartición justa de las cargas fiscales, según la mayor o menor participación de los individuos en la economía del país, o el derecho a los satisfactores mínimos como vivienda, alimentación, educación, vestido, etc.; esto es, se refiere a una distribución proporcional de bienes y cargas por parte del Estado a los ciudadanos y los correlativos derechos y deberes de éstos respecto del Estado. El objeto material de esta especie de justicia se ubica principalmente en el Derecho Administrativo y en el Derecho Fiscal.

Consideramos oportuno incluir en este punto la siguiente tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

RUBRO: PROPORCIONALIDAD DE LAS CONTRIBUCIONES. DEBE DETERMINARSE ANALIZANDO LAS CARACTERISTICAS PARTICULARES DE CADA UNA.

TEXTO: La jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver asuntos relativos al impuesto sobre la renta, ha establecido que el principio de proporcionalidad consiste en que cada causante contribuya a los gastos públicos en función de su respectiva capacidad económica, aportando una parte justa y adecuada de sus ingresos, utilidades o rendimientos, y añade que

ese objetivo se cumple fijando tasas progresivas. Sin embargo, tratándose de tributos distintos del impuesto sobre la renta, no puede regir el mismo criterio para establecer su proporcionalidad, pues este principio debe determinarse analizando la naturaleza y características de cada tributo.⁵⁰

También estimamos pertinente incluir la tesis siguiente:

RUBRO: ACTIVO DE LAS EMPRESAS, IMPUESTO AL. LA LEY RELATIVA NO VIOLA EL PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD TRIBUTARIA, PUESTO QUE SU OBJETO ES INDICATIVO DE CAPACIDAD ECONOMICA DEL SUJETO DEL IMPUESTO.

TEXTO: Esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que el principio de proporcionalidad tributaria consagrado en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución, consiste en que los sujetos pasivos de un tributo deben contribuir a los gastos públicos en función de su respectiva capacidad económica, la cual debe analizarse en relación con el objeto del gravamen. Ahora bien, este requisito es respetado en la Ley de que se trata, toda vez que el objeto del impuesto consistente en los activos de las empresas, es indicativo de capacidad económica.⁵¹

Por otra parte, debemos hacer mención a la llamada "justicia social" que está destinada a proteger la dignidad humana de aquellos miembros de la sociedad que por su debilidad económica y cultural no pueden tratar de igual a igual a los miembros económicamente más poderosos. Ha sido frecuente el empleo de este término para referirse a las exigencias de la distribución equitativa de la riqueza, justa retribución del trabajo, lucha contra el paro, distribución de los seguros sociales, etc., esta protección se plasma en dos terrenos que, aunque se

⁵⁰ Instancia: Pleno. Fuente: Semanario Judicial de la Federación. Época: 8°. Tomo: IV Primer Parte. Tesis: J/P, 4/1990. Página 143. (Texto de la tesis de jurisprudencia 4/1990 aprobada por el Tribunal en Pleno en sesión privada de Jueves dieciocho de enero de 1990, por unanimidad de 20 votos)

⁵¹ Instancia: Pleno. Fuente: Semanario Judicial de la Federación. Época: 8°. Tomo: VI Primera Parte. Tesis: J/P 18/90. Página 66. (Tesis de Jurisprudencia número 18/1990, aprobada por el Tribunal en Pleno en sesión privada, celebrada el miércoles veintinueve de noviembre de 1990, por unanimidad de 20 votos).

complementan, son diferentes: el de la dignificación del trabajo humano y el de la seguridad social. En este terreno se han construido los modernos Derechos del Trabajo y Agrario y de la Seguridad Social que, precisamente se ubican, para efectos de estudio, en el denominado Derecho Social.

Hay otras relaciones entre los particulares y el Estado en las que debe predominar un criterio igualitario. Por su calidad de hombre y por su ciudadanía, cada ciudadano tiene una serie de derechos humanos y políticos que el Estado le debe garantizar en forma igual que a todos los demás ciudadanos. Correlativamente a estos derechos, posee también deberes, que son iguales en todos los ciudadanos: obedecer las leyes, defender a la patria, y votar y participar en la vida política. Estos derechos y deberes han dado origen a la llamada "Parte Dogmática" del Derecho Constitucional.

Entre estos derechos que en forma igual tienen todos los ciudadanos se encuentra el de ser protegido por el Estado; el correlativo deber de éste es el de impartir justicia sin excepción de personas. Aquí aparece el Derecho Procesal (con sus subramas de Derecho Procesal Civil, Penal, Fiscal, del Trabajo, etc.). En él, como en la Parte Dogmática del Derecho Constitucional, debe imperar el criterio igualitario de la justicia legal, la cual entenderemos como la especie de justicia que regula los derechos y deberes que se dan entre el Estado y los ciudadanos por tener estos últimos calidad de hombres y ciudadanía.

Ninguna de las especies de justicia señaladas podría operar debidamente si los poderes públicos no estuvieran adecuadamente organizados conforme a la llamada "justicia institucional", que tiene por finalidad regular los derechos y deberes de las diversas instituciones estatales entre sí y con vistas a que sirvan al bien común y al bien individual de todos los miembros de la sociedad. A esta especie de justicia corresponde la denominada "Parte Orgánica" del Derecho Constitucional.

La justicia institucional recuerda que en todo momento los órganos del Estado son instrumentos creados para la realización de las demás especies de justicia; por lo tanto, dichos instrumentos ni deben crecer tanto que ahoguen en trámites burocráticos la gestión de las diversas especies de justicia, ni deben ser tan débiles que carezcan de fuerza para realizarlas.

El problema de la justicia no es simplemente de estructura o definición, sino de fondo; es decir, se requiere averiguar los criterios de valor que deben ser tomados en cuenta para establecer normativamente la equivalencia; el problema consiste en encontrar los valores que deben ser considerados por el Estado y por el derecho, los criterios para la igualdad, para la equivalencia y para la distribución proporcional y justa.

2.2. Administración.

El término administración proviene del latín "administratio, onis", que, a su vez, procede de "ad" (a, hacia) y "ministrare" (servir). Es un concepto que cuando es utilizado por las ciencias administrativas, sugiere la idea de organización del trabajo colectivo; tanto para la organización de las empresas como para la organización estatal.

Desde los inicios de la teoría de la administración (con Henry Fayol) los autores han reconocido que todo proceso administrativo, y toda institución administrativa, se integra por un conjunto de actividades idénticas y con posibilidades de ser tipificadas. A esas actividades la teoría las ha denominado las funciones de la administración.

Con mayores o menores diferencias, ya que a través del tiempo se ha hablado desde dos hasta ocho funciones, se reconoce que las funciones de la administración son las siguientes:²²

Planeación: Consiste en señalar los objetivos y definir políticas y programas.

Organización: Permite dividir el trabajo y asignarlo, formando una estructura jerárquica.

Integración: Consiste en allegarse los recursos humanos, técnicos y financieros que la organización requiere para su funcionamiento.

Dirección y Ejecución: Es el ejercicio de la conducción y el "liderazgo" mediante programas y órdenes y la implantación de las acciones conducentes a alcanzar los objetivos.

Control y Evaluación: Verifica que los planes se cumplan, les da seguimiento a su ejecución y evalúa resultados para reiniciar el proceso de planeación.

En la administración, estas cinco funciones están presentes aun cuando no exactamente del modo antes enunciado. La teoría moderna reconoce hoy a tales subprocesos con la denominación de funciones de regulación de la administración. La denominación obedece a que son funciones de carácter general, presentes en todas las instituciones que integran la administración, ya sea privada o pública, y que regulan el desenvolvimiento y desempeño de las funciones propias de cada organización.

También se les denomina funciones de regulación, en contraposición a las de apoyo y de servicio, que son aquellas como las de adquisiciones, compras, intendencia, documentación y archivo.

Existen varias definiciones del concepto de administración pública, entre otras, podemos señalar las siguientes:

²² Ignacio Pichardo Pagaza. "Introducción a la Administración Pública de México". Tomo 2, INAP, México, 1984, p. 14.

"Con el término administración pública se intenta designar en un sentido amplio el conjunto de actividades directamente preordenadas para la concreta prosecución de las tareas y de los fines que se consideran de interés público o común en una colectividad o en un ordenamiento estatal"⁵³

"Por administración pública se entiende, generalmente, aquella parte del Poder Ejecutivo a cuyo cargo está la responsabilidad de desarrollar la función administrativa. De esta manera, la administración pública puede entenderse desde dos puntos de vista: uno orgánico, que se refiere al órgano o conjunto de órganos estatales que desarrollan la función administrativa, y desde el punto de vista formal o material, según el cual debe entenderse como la actividad que desempeña este órgano o conjunto de órganos. Con frecuencia suele identificarse a la función administrativa como la actividad de prestación de servicios públicos tendientes a satisfacer las necesidades de la colectividad."⁵⁴

"La noción de administración abarca dos acepciones: la acción de administrar, que implica una gestión; también un órgano del Estado: la administración. En el primer caso se parte de un criterio material, es decir, se considera la naturaleza de la acción que se realiza, en el segundo, se hace referencia a un carácter orgánico, es decir, nos referimos al órgano que realiza la acción."⁵⁵

En la administración pública su especificidad está dada como un órgano del Estado. "La administración pública tiene por función la de regir el monopolio público de la coacción, obteniendo, por el juego combinado de la norma jurídica y de la violencia física, la sujeción de los individuos bajo el orden existente. La administración pública como aparato del Estado también es concebida como una organización, institución o una función social".⁵⁶

⁵³ Norberto Bobbio. "Diccionario de política". Edit. Siglo XXI, México, 1988.

⁵⁴ Diccionario Jurídico Mexicano. UNAM, Porrúa, México, 1987.

⁵⁵ Feo, Javier Osornio Corres. "Administración pública en el mundo". UNAM, México, 1983, p. 4-7.

⁵⁶ Jacques Chevalier et al. "La ciencia administrativa". INAP, FCE, México, 1980, p. 5.

"La administración pública para el desarrollo integral es el conjunto de aptitudes y actitudes humanas; de procesos y procedimientos administrativos; sistemas y estructuras institucionalizadas que facilitan la transformación y el progreso, a través de los factores educativos, políticos, socio-culturales, económicos y morales de cada hombre y de cada país, de suerte que cada individuo, pueblo y país se eleven de una etapa particular superable a otras más elevadas, en términos de satisfacción para todos ellos. No es un fin sino un medio, quizá el más importante para promocionar y llevar a cabo en cierta medida las acciones de transformación de la sociedad"⁵⁷

Asimismo, es necesario señalar que la administración pública aparece desde que el hombre se organiza en sociedades más o menos complejas, en las que se distingue la presencia de una autoridad que subordina y rige actividades del resto del grupo y que se encarga de proveer la satisfacción de las necesidades colectivas fundamentales.

La mayor parte de los tratadistas conceden especial atención a las relaciones de la administración gubernamental con la ciencia jurídica. Las relaciones jerárquicas y otros aspectos formales de la administración estatal están definidos por el Derecho. Las atribuciones de los órganos de la administración pública, las facultades de los funcionarios públicos, la situación de los particulares frente a la administración, etc., en todo ello están implícitas las vinculaciones entre el Derecho y aquella disciplina.

2.3. Impartición de justicia.

En el discurso político del Poder Ejecutivo y en la terminología jurídica se utilizan, indistintamente, las expresiones de "impartición de justicia" y "administración de justicia"; esto ocurre desde el mismo texto constitucional que en su artículo 17

⁵⁷ Wilburg Jiménez Castro. "Administración pública para el desarrollo integral" FCE, Méx. 1976. p. 10.

señala que: "...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."⁵⁸

Impartir y administrar son conceptos diferentes aunque no por ello separados. El Diccionario de Derecho de Rafael de Pina define a la administración de justicia como: "...el conjunto de los órganos mediante los cuales el Poder Judicial cumple su función aplicadora del derecho."⁵⁹

Por su parte, en el Diccionario Jurídico Mexicano se indica lo siguiente: "...se usa esta denominación (administración de justicia) con significados diversos: en un primer sentido se emplea como sinónimo de la función jurisdiccional y, en segundo lugar, implica el gobierno y administración de los tribunales.

"Desde el primer punto de vista, la actividad de los tribunales dirigida a la resolución de controversias jurídicas a través del proceso, se realiza en México tanto por el conjunto de organismos que integran el Poder Judicial, como por otros que formalmente se encuentran fuera del mismo, pero que efectúan también funciones jurisdiccionales. Este es el sentido de la disposición del artículo 17 de la Constitución cuando establece que los tribunales estarán expeditos para administrar justicia en los plazos y términos que fije la ley.

"En su segundo significado, la administración de justicia comprende el gobierno y la administración (en sentido estricto) de los tribunales".⁶⁰

También la administración de justicia significa: "a) El conjunto de las actividades o funciones de los jueces, magistrados y demás empleados y funcionarios judiciales

⁵⁸ Constitución Política de los E.U.M., Edit. Porrúa, México, 1991.

⁵⁹ Rafael de Pina. "Diccionario de Derecho", Edit. Porrúa, México, 1986.

⁶⁰ Diccionario Jurídico Mexicano. Edit. Porrúa-UNAM, México, 1987.

que las ejecutan para administrar justicia, aplicando las leyes civiles y penales correspondientes; b) El conjunto de órganos, empleados y funcionarios que integran el Poder Judicial. El primer punto de vista corresponde al aspecto funcional de la administración de justicia; el segundo, al orgánico y estático⁶¹

Del mismo modo, a la administración de justicia se le designa como jurisdicción, es decir, la función estatal realizada por los órganos competentes (tribunales) para aplicar el derecho atendiendo a las reclamaciones que ante ellos se formulen. Sin embargo, en este sentido deberemos entenderla más bien como *impartición de justicia* "...que es un acto exclusivamente jurídico-procesal, de potestad única de jueces y magistrados en el tribunal. Es la acción sustantiva de estas organizaciones, su razón de ser, es la acción aplicadora del derecho."⁶² Inclusive, en forma breve, a la impartición de justicia se le identifica con el hecho de "hacer justicia".⁶³

Cuando se menciona en las anteriores definiciones a órganos que aplican el derecho, se quiere dar a entender que es el momento en que interviene el Derecho Procesal, el cual determina los diferentes tipos de organización judicial, su distribución territorial, la integración, o la división jurisdiccional.

Sin embargo, el funcionamiento de una organización plantea problemas no sólo de tipo normativo, sino operativo, para hacer factibles los fines para los cuales fue creada la organización. Para ello es necesario instrumentar medios que la hagan funcionar: esta relación de medios y fines es la que establece la administración.

Por ello, consideramos que hablar de la administración de justicia es abarcar el estudio de la organización, integración y dinamismo del cuerpo judicial y administrativo-jurisdiccional; la organización de recursos, medios e instrumentos

⁶¹ Diccionario de Derecho Procesal Civil, Edit. Porrúa, México, 1978.

⁶² Fco. Javier González Díaz-Lombarbo, "Compendio de Historia del Derecho y del Estado". Limusa, México, 1979, p. 85.

⁶³ Diccionario de Derecho Procesal Civil, op. cit.

en las operaciones y procedimientos que al efecto se realicen para llevar a cabo uno de los fines del Estado: la impartición de justicia.

La administración es sustantivamente la relación medios-fines. Es la actividad humana que establece y proyecta fines con fundamento en los medios, de la misma manera que establece y constituye los medios en razón de su eficacia respecto de fines. Administrar es hacer que los fines, en verdad y en sentido estricto, sean fines (productibles, factibles, realizables, posibles de existir) y que los medios, en verdad y en sentido estricto, sean medios (productores, factores, realizadores, posibilitadores de existencias, efectadores).

La política moderna es el reino de lo posible y de lo factible. Si la política tiene que ver con el poder y con el poder soberano del Estado, entonces quiere decir que también puede participar en la realización de los fines constitucionales y gubernamentales. Además, es importante resaltar que toda incapacidad política deriva en crisis de gobierno y se desborda, en situaciones límite, en crisis de Estado: ingobernabilidad y fracaso del Estado. Por otra parte, la factibilidad de los fines políticos se apoya, principalmente, en el Derecho y en la coacción física de los brazos armados del Estado (ejército y policía).

Derecho y coacción son, sin duda, medios privilegiados para la obtención de los fines estatales-gubernamentales. Pero, aunque condiciones necesarias, no son suficientes para la producción de los fines. "Por más radical que esto parezca, la factibilidad de los fines estatales (constitucionales) y gubernamentales (planes y programas) se funda, en la práctica, sólo en la administración pública. La *administración de justicia*, la administración hacendaria y presupuestaria, la administración social (trabajo, educación, salud, etc.) son los instrumentos que constituyen los fines estatales-gubernamentales en reales fines".⁶⁴

⁶⁴ Luis Aguilar V. Revista de Administración Pública, No. 54, INAP, México, 1983, p. 353.

Por lo tanto, la Teoría de la Administración Pública no se delimita a la división de poderes (que no fracciona el Poder Público, sino que define las atribuciones, ya que dicho poder es indivisible) sino a los fines políticos del Estado, que conciernen también a la impartición y a la administración de justicia. Por otra parte, el estudio de los tribunales no debe ser abordado exclusivamente por el Derecho, sino también por la Administración Pública, ya que un tribunal es una organización contemplada dentro de los fines políticos estatal-gubernamentales y que para efectos de impartición de justicia con alto grado de eficiencia requiere de elementos no sólo jurídicos sino también administrativos.

El sistema jurídico se encuentra en los diversos ámbitos de la sociedad y, en cada uno de ellos, se elaboran normas de comportamiento. En el caso de la legislación de mayor jerarquía, el denominado "Derecho Público" establece las correlaciones de la Administración Pública con los particulares y comprende toda una serie de normas como las que emanan del Derecho Constitucional.

De esta manera, si ubicamos a la administración pública dentro del ente jurídico que es el Estado, vemos que su ámbito de acción gira en torno del ejercicio directo del Ejecutivo Federal por medio de instituciones que constituyen secretarías de Estado, departamentos administrativos y todas las entidades que se ubican en el sector paraestatal.

Por otra parte, hay que considerar que esta actividad tiene un marco más amplio de alcance ya que es el medio en que se apoya el Estado para alcanzar sus fines, entre ellos, la impartición de justicia, la cual es efectuada por instituciones estatales en los diferentes niveles de gobierno.

Si coincidimos con Omar Guerrero ⁶⁵ en que la acción del Estado es el elemento fundamental de la ciencia de la administración y que éste se ha diversificado y ha ampliado su margen de acción en cinco funciones fundamentales, como son:

1. Administración del servicio exterior,
2. Administración de la defensa,
3. Administración de la hacienda,
4. Administración interna, y
5. *Administración de justicia.*

Entonces estaríamos precisando, con base en nuestra metodología, el objeto de nuestro análisis. De estos planteamientos se puede desprender que la impartición de justicia no sólo aplica, como debería, la ley; toma, además, decisiones que no necesariamente corresponden al espíritu legislativo. Cuando se modifican los fines de la impartición de justicia y ésta adquiere su dinámica propia, se configura un sistema independiente o una totalidad autónoma que requiere revisarse desde una perspectiva diferenciada administrativo-jurídica que permita identificar la condición común de sus componentes.

Después de haber presentado los apartados relativos a nociones preliminares y al marco teórico, que incluyen los conceptos básicos para esta investigación y que son los que permearán a lo largo de la misma, pasaremos a analizar el significado del constitucionalismo, la división de poderes, el Poder Judicial y el federalismo, así como sus implicaciones institucionales, para delimitar el marco de legalidad de la impartición de justicia.

⁶⁵ Omar Guerrero. "La Administración Pública del Estado Capitalista", Edit. Fontamara, Barcelona, España, 1981, p.9

CAPITULO III

MARCO CONSTITUCIONAL DE LA JUSTICIA

3.1. Constitucionalismo.

En el nacimiento y desarrollo del Estado moderno, el constitucionalismo es la forma que asume el gobierno sometido a la ley. En este sentido, no importa tanto una forma de gobierno en la que predomine el príncipe o la asamblea -sea ésta de notables o del pueblo-, sino que quien detente el poder reconozca y se subordine a la primacía del mandato legal. De hecho, existen tanto monarquías constitucionales como repúblicas constitucionales.

El constitucionalismo aglutina a todas aquellas corrientes que pugnan por limitar al poder mediante la subordinación al derecho. Sobre el particular, debemos decir que el origen del constitucionalismo está en el problema planteado por el absolutismo, el cual, por su misma naturaleza, entraña el abuso del poder. Así, la cuestión frente a la que se presentan las más disímolas corrientes del constitucionalismo es la de cómo lograr que los gobernantes no abusen del poder; la única alternativa frente a esta cuestión es la de limitar el poder.

Quizá el más grande teórico de la limitación del poder mediante su equilibrio haya sido Charles Montesquieu, quien al respecto observa: "Para que no se abuse del poder es necesario que, por la disposición de las cosas, el poder frene al poder. Una constitución puede ser tal, que nadie sea obligado a hacer lo que la ley no manda expresamente ni a no hacer lo que expresamente no prohíbe".⁶⁶

⁶⁶ Charles Montesquieu. "Del Espíritu de las Leyes". Edit. Porrúa, México, 1977, p. 103

La constitución brota como un principio unificador frente a la dispersión jurídica y política propias de la Edad Media. Precisamente para superar estos inconvenientes se realiza el esfuerzo de unificación política y jurídica: ése es el proceso que da origen al Estado y al Derecho modernos. Posteriormente se da un esfuerzo concomitante de racionalización del poder y el establecimiento de límites jurídicos.

De esta manera, el constitucionalismo se constituye en una corriente del pensamiento liberal que surge con la Revolución Francesa y que fue continuada por los fundadores del Derecho Constitucional en el siglo XIX.

Mario de la Cueva afirma que "...las constituciones y el derecho constitucional de los años finales del siglo XVIII y de los primeros del siglo XIX, se caracterizan por ser el ordenamiento jurídico de la democracia individualista y liberal; esto es, son un derecho al servicio de la igualdad y de la libertad que proclamaron los juristas y los filósofos del siglo del Iluminismo, o lo que es igual, pretendieron ser un derecho al servicio del hombre, origen, centro y finalidad, a su vez, de toda vida social".⁶⁷ Por ello, el constitucionalismo como concepción política y jurídica del Estado elevó el derecho sobre el poder, con la finalidad de garantizar la igualdad y la libertad de los individuos.

Actualmente se considera al constitucionalismo como una técnica de la libertad, o sea que "...es la técnica jurídica a través de la cual se les asegura a los ciudadanos el ejercicio de sus derechos individuales y, al mismo tiempo, el Estado es colocado en la posición de no poderlos violar."⁶⁸

Como ya se había señalado, toda nuestra organización política descansa sobre esta idea fundamental: la supremacía de la Constitución, según lo establece el artículo 133 constitucional. Esto quiere decir que ningún poder en México puede

⁶⁷ Mario de la Cueva. "La Constitución del 5 de febrero de 1957," en *El Constitucionalismo a Mediados del Siglo XIX*. Tomo II. UNAM, México, 1957, p. 1221.

⁶⁸ Norberto Bobbio y Nicola Matteucci. "Diccionario de Política". Tomo I, Siglo XXI, México, 1981, p.388.

estar sobre la Constitución; ni el Gobierno Federal, ni los gobiernos de los estados, ni los órganos de los gobiernos federal o local pueden sobreponerse a la Constitución; por el contrario, toda autoridad está limitada por esta ley y sometida a ella.

Se ha afirmado que el constitucionalismo consiste en la división del poder, "...de manera de impedir cualquier arbitrio."⁶⁹ Dentro de la técnica constitucional aparecen dos maneras de dividir al poder: La primera es de tipo horizontal, la conocida división de poderes en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, cuya finalidad es establecer un sistema de pesos y contrapesos que procura alcanzar una situación de equilibrio entre las tres ramas en que ha sido dividida la acción gubernativa.

La segunda es de tipo vertical, el régimen federal. El principio constitucional en que se fundamenta el Estado federal es la pluralidad de centros de poder soberanos coordinados entre sí, de tal manera que al gobierno federal, competente respecto de todo el territorio de la federación, se le confiere una cantidad mínima de poderes indispensables para garantizar la unidad política y económica, y a los estados federales, competentes cada uno en su propio territorio, se les asignan los poderes restantes. Como el modelo federal lleva a cabo una verdadera división del poder soberano de acuerdo con la división territorial, el equilibrio constitucional no puede mantenerse sin la primacía de la Constitución sobre todos los poderes. Por la importancia que revisten estos conceptos, en el siguiente inciso los desarrollaremos.

3.2. División de poderes.

Como ya se indicó, el constitucionalismo se puede caracterizar como el intento para establecer límites jurídicos a los gobernantes. El constitucionalismo pretende sustituir gobiernos arbitrarios y despóticos por gobiernos sometidos al Derecho.

⁶⁹ *Ibidem*, p.389.

En el régimen federal la distribución de competencias de la potestad pública se realiza entre los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial de la Federación, y entre los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial de cada Entidad Federativa.

Si hacemos una breve referencia a los pensadores que dieron origen a esta doctrina, podemos indicar que el precedente más remoto son las ideas de Aristóteles, expuestas en su libro "La Política". Del estudio comparativo de las constituciones de los Estados-ciudades griegas, Aristóteles consideró que en todas las constituciones de su época, existían tres elementos: la asamblea deliberante sobre los asuntos comunes, el cuerpo de magistrados y el poder judicial.⁷⁰

Como un segundo antecedente, algunos autores invocan a Polibio en su "Historia de Roma", quien afirmaba que en la Constitución de la República Romana se combinaron los elementos democráticos, aristocráticos y monárquicos estableciendo una forma mixta de gobierno.⁷¹

En la Edad Media la sociedad se organizó siguiendo una escala de poderes políticos, comenzando por los señores feudales, duques, condes, barones, etc., y en la cúspide se ubicó al emperador, titular de la espada temporal, y al papa, titular de la espada espiritual. El pueblo era súbdito y nunca intervino en los asuntos públicos. Sin embargo, algunos pensadores como Santo Tomás de Aquino y Marsilio de Padua escribieron sobre los inconvenientes de la concentración del poder en detrimento de la libertad.⁷²

⁷⁰ Aristoteles. "La Política". Versión española e introducción de Antonio Gómez Robledo. México, Edit. Porrúa, Col. "Sepan Cuantos", Núm. 70, 5a. ed. 1973, p. 235.

⁷¹ Polibio, "Historia de Roma"; citado por Felipe Tena Ramírez, op. cit., p. 206.

⁷² Mario de la Cueva. "Teoría de la Constitución", prólogo de Jorge Carpizo, Edit. Porrúa, la edición, México, 1982, p. 180.

Asimismo, respecto a otro pensador se señaló que "...el siglo del Renacimiento rechazó la división del poder; la doctrina de la soberanía de Juan Bodino tuvo como propósito la justificación del poder absoluto y perpetuo del rey de Francia".⁷³

El escritor inglés James Harrington publicó en Londres en 1656, su obra "La Océana", en la que describe la formación de un nuevo gobierno para la república ficticia de Océana. Harrington fue el único de los escritores políticos de su época que entendió que la estructura y funcionamiento del gobierno estaba determinada por las fuerzas sociales, especialmente las económicas; él afirmaba que quien tuviera la propiedad de la tierra sería quien gobernaría.

Uno de los creadores de la ciencia política, Tomás Hobbes, testigo de las luchas entre el parlamento y el rey de Inglaterra que culminaron con la decapitación de Carlos I, y la dictadura de Oliverio Cromwell, tenía la convicción de que la grandeza de todas las naciones, así como la conservación de la paz y la vida de los hombres, dependían de la institución de un poder único y omnipotente. El "Leviatán" (su obra) es el dios terrestre cuyo poder, absoluto y perpetuo, pertenece al príncipe o a la asamblea.

En 1653, Cromwell expidió el Instrumento de Gobierno, que en su exposición de motivos se refirió expresamente a una división de poderes. La autoridad legislativa continuaría residiendo en el Parlamento, las atribuciones administrativas corresponderían al Lord Protector, quien sería el titular del poder ejecutivo. Este documento constitucional no se aplicó por el fallecimiento de Cromwell.

En 1690 John Locke publicó dos ensayos sobre el gobierno civil; en el segundo de ellos se ocupó de la doctrina de la División de Poderes. Locke afirmaba que "el fin supremo de los hombres al entrar en sociedad es el goce de sus propiedades en seguridad y paz"⁷⁴; de donde se desprende que el primer acto para la

⁷³ Ibidem, p. 182.

⁷⁴ John Locke, "Ensayo sobre el gobierno civil". México, FCE, 1941, p. 85

conservación de la sociedad es el establecimiento del poder legislativo. "Con estas frases, Locke expresó el doble principio del Estado burgués de derecho: sustituir el gobierno de los hombres por el gobierno de las leyes e introducir la seguridad jurídica."⁷⁵

Para Locke, eran tres los poderes que debían existir: el legislativo, -que correspondería al parlamento- sería el sumo poder de la comunidad, encargado de dictar las normas generales; el ejecutivo, ya que era indispensable que existiera un poder ininterrumpido que atendiera la ejecución de las leyes vigentes; y el federativo, que sería el encargado de los asuntos exteriores y de la seguridad. Estos dos últimos poderes corresponderían al rey, quien, además, tendría un tercer poder que es el de la "prerrogativa", ya que "... el bien de la sociedad requiere que varias cosas sean dejadas a la discreción de aquél en quien reside el poder ejecutivo".⁷⁶

Sin embargo, como ya se había apuntado, la formulación moderna de la División de Poderes la realizó Charles Louis de Secondant, Barón de la Brede et de Montesquieu, quien durante algunos años anteriores a 1729, ocupó la magistratura en los Parlamentos (Tribunales) de Burdeos y de Guyena. Residió en Inglaterra entre 1729 y 1731, en donde estudió el sistema político inglés. En 1748 publicó su libro "Del Espíritu de las Leyes", en cuyo libro undécimo, capítulo sexto, intitulado "De la Constitución de Inglaterra" plantea con claridad la División de Poderes: "En cada estado hay tres clases de poderes: el poder legislativo, el poder ejecutivo de las cosas que dependen del derecho de gentes y el poder judicial de las cosas que dependen del derecho civil".⁷⁷

En el siguiente párrafo el autor explica en qué consiste cada uno de los poderes: el poder legislativo es la potestad de dictar y derogar las leyes; el poder ejecutivo comprende la guerra y la paz, el servicio diplomático, la seguridad y la defensa

⁷⁵ Mario de la Cueva. Op. Cit. p. 191.

⁷⁶ Locke, Op. cit. pp. 94-109.

⁷⁷ Charles Montesquieu, op. cit. p.103.

contra el exterior; el poder judicial castiga los delitos y juzga las diferencias entre los particulares. Más adelante agrega que no hay libertad cuando se concentran el poder legislativo y el poder ejecutivo en la misma persona o en el mismo cuerpo de magistrados; tampoco hay libertad si el poder de juzgar no está bien deslindado del poder legislativo y del poder ejecutivo. "Todo se habría perdido si el mismo hombre, la misma corporación de próceres, la misma asamblea del pueblo ejerciera los tres poderes: el de dictar las leyes, el de ejecutar las resoluciones públicas y el de juzgar los delitos o los pleitos entre particulares".⁷⁸

Desde la Revolución Francesa los especialistas en ciencia política discuten sobre si Montesquieu planteó una separación rígida de los poderes o existe entre ellos alguna relación. Varios autores sostienen que él propuso una separación del poder estatal en tres departamentos, y que sustituyó la idea de un poder público único por la de tres poderes, y cada uno de ellos actuaría con independencia absoluta dentro de su esfera de competencia.

Mario de la Cueva interpreta que Montesquieu ofreció el cuadro de funciones que corresponden a todos los Estados, de acuerdo con su naturaleza y sus fines, y que en el proyecto de Constitución futura es donde se habla de la necesidad de crear tres órganos que se ocupen de las funciones legislativa, ejecutiva y judicial, necesidad que se funda en la defensa de la libertad.⁷⁹ Por otra parte en "Del Espíritu de las Leyes", no se emplea el término dividir, usado en la lengua española, sino que las palabras adoptadas son separación de los poderes.

⁷⁸ Ibidem. p. 104.

⁷⁹ Mario de la Cueva, op. cit., p. 204.

3.2.1. La División de Poderes en el constitucionalismo moderno.

Las primeras constituciones que incluyeron la División de Poderes fueron los nuevos Estados que integraron la Confederación denominada "Estados Unidos de América" en 1777. Posteriormente la Constitución Federal de 1787 implícitamente adoptó dicho principio al separar las funciones del Estado y distribuir las en tres departamentos distintos, de acuerdo con una regla mecanicista de "frenos y contrapesos" (checks and balances), para evitar la concentración del poder.

Para el constitucionalismo francés, la División de Poderes y los Derechos del Hombre conformaron los principios fundamentales del régimen constitucional; así lo estableció el artículo 16 de la Declaración Universal de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789.

La primera Constitución de Francia de 1791, estableció una monarquía limitada, consignó una rígida separación de poderes: el Poder Legislativo se depositó en la Asamblea Nacional, el Poder Ejecutivo en el rey y el Poder Judicial en jueces elegidos popularmente. León Duguit consideró que la teoría de la separación de poderes, que adoptaron los primeros constituyentes franceses, "... resultó una interpretación exagerada de las ideas de Montesquieu".⁸⁰ En septiembre de 1792 se instauró la República. La Constitución de junio de 1793, se inclinó por el espíritu rousoniano de la supremacía absoluta del Poder Legislativo y la subordinación de los otros poderes a la Asamblea.

Esta Constitución no tuvo vigencia, pues la Convención que la aprobó, declaró en octubre de 1793 que el gobierno sería revolucionario hasta la paz; asumió la totalidad de los poderes y se inició la época del terror con la dictadura personal de Robespierre.

⁸⁰ Miguel de la Madrid Hurtado. "Estudios de Derecho Constitucional". Edit. Porrúa, 2a. edición, México, 1980, p. 175.

La Constitución de 1795 fue una reacción contra el régimen convencional de 1793; el preámbulo de la Constitución de 1795 expresaba la idea de que la garantía social no podía existir si no estaba establecida la división de poderes, ni fijados sus límites, ni asegurada la responsabilidad de los funcionarios públicos. Esta Constitución dividió el Poder Legislativo en dos Cámaras: el Consejo de los Quinientos y el Consejo de los Ancianos con doscientos cincuenta miembros. El Poder Ejecutivo fue colegiado, llamado Directorio, compuesto por cinco miembros.

Este régimen funcionó durante cinco años hasta el golpe de estado realizado por el general Napoleón Bonaparte a finales de 1799 (18 brumario del año VIII), quien expidió una nueva Constitución el 13 de diciembre de 1799. Con la derrota definitiva de Bonaparte, Francia conoció un régimen parlamentario con la restauración de los Borbones en 1814.

Es de notarse que la aplicación de la doctrina de la División de Poderes en el constitucionalismo estadounidense y en el constitucionalismo francés, influyó para su adopción e incorporación en las constituciones mexicanas.

3.2.2. La División de Poderes en el Constitucionalismo Mexicano.

El principio de la División de Poderes o de la Separación de poderes, característico de los regímenes democráticos, fue adoptado por todas las constituciones mexicanas. Este principio de la "división de poderes" penetró en el derecho público mexicano a través de su consagración dogmática en diversas constituciones políticas. Para efectos de conocimiento de los antecedentes históricos, enseguida presentamos una breve referencia de su desarrollo e incorporación a nuestro derecho positivo de los poderes legislativo y ejecutivo y posteriormente del poder judicial.

El Poder Legislativo tiene su ubicación en el primer sistema constitucional que se aplicó en México que fue el de la Constitución de Cádiz de 1812, que no puede dejar de figurar en nuestra historia jurídica, pues en la época en que se expidió y puso en vigor México era aún colonia española. El ejercicio de dicho poder se encomendó a una asamblea unicamaral, las llamadas Cortes, integradas por diputados que representaban a la nación y al rey. A aquéllas les incumbía la elaboración, interpretación de las leyes y a éste su sanción (aprobación) o su veto.

Asimismo, en la Constitución de Cádiz el Poder Ejecutivo se concedía al rey y la administración pública se encomendó a diversos secretarios de despacho, quienes eran directamente responsables ante las Cortes. Las modificaciones políticas que introdujo la Constitución de Cádiz en el gobierno de las colonias, consistieron en segregar a las Audiencias sus anteriores funciones políticas y gubernativas para que conocieran exclusivamente de asuntos judiciales, y en establecer sistemas electorales para los cargos municipales, para las diputaciones provinciales y para los diputados a las Cortes ordinarias de 1813.⁸¹

Durante el movimiento de independencia, en dos importantes documentos políticos, los "Elementos Constitucionales" de Ignacio López Rayón y los "Sentimientos de la Nación" de don José María Morelos y Pavón, aparece insistentemente el principio de la división de poderes. En el punto quinto de los Sentimientos de la Nación, leídos por Morelos en la apertura del Congreso de Chilpancingo, se resalta la idea de que la soberanía dimana inmediatamente del pueblo, y que éste sólo quiere depositarla en sus representantes dividiendo los poderes de ella en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

La Constitución de Apatzingán de octubre de 1814 estableció en su artículo 11 que son tres las atribuciones de la soberanía: la facultad de dictar las leyes, la

⁸¹ *Ibidem.* p. 185.

facultad de ejecutarlas y la facultad de aplicarlas a los casos particulares. El artículo 12 consignaba que estos tres poderes no debía ejercerse ni por una sola persona, ni por una sola corporación. Este ordenamiento resaltaba que el poder legislativo sería depositado en el Supremo Congreso Mexicano que era un cuerpo representativo de la soberanía, compuesto por diputados elegidos uno por cada provincia e iguales en autoridad. De este modo, el Congreso retendría el poder legislativo. El ejecutivo se designó con el nombre de "Supremo Gobierno", y estaría compuesto por tres individuos también iguales en autoridad.

En los Tratados de Córdoba, celebrados entre Agustín de Iturbide y Juan O'Donojú el 24 de agosto de 1821, el poder legislativo se depositó en un cuerpo denominado Junta Provisional de Gobierno, mientras se reunieran las Cortes del imperio mexicano. El poder ejecutivo se depositó en una regencia integrada por tres personas designadas por la junta. En el Decreto del Congreso Constituyente del 24 de febrero de 1822 que adoptó la monarquía moderada constitucional con la denominación de imperio mexicano, se declaró la inconveniencia de que quedasen reunidos en una persona el poder legislativo, el ejecutivo y el judicial. En esa misma fecha el Congreso sustituyó a la junta como órgano encargado del poder legislativo.

En mayo de 1822 el emperador Agustín de Iturbide estableció la Junta Nacional Instituyente; esta junta expidió en febrero de 1823 el Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano que declaró abolida la constitución española de 1812 y se atribuyó el poder legislativo, y según el reglamento el poder legislativo debía residir exclusivamente en el emperador. Asimismo, el artículo 23 de este Reglamento establecía que el sistema político del imperio mexicano, se componía de los poderes legislativo, ejecutivo y judicial y que eran incompatibles en una misma persona o corporación.

El Acta Constitutiva de la Federación, del 31 de enero de 1824, dispuso en el artículo 9º que el poder supremo de la federación se dividiría para su ejercicio, en legislativo, ejecutivo y judicial; y que jamás podrían reunirse dos o más de éstos en una corporación o persona, ni depositarse el legislativo en un individuo. En relación con el gobierno particular de los Estados miembros de la Federación, el Acta Constitutiva estableció en el artículo 20 que el gobierno de cada Estado se dividiría para su ejercicio en los tres poderes, legislativo, ejecutivo y judicial; y que nunca podrían reunirse dos o más de ellos en una corporación o persona, ni el legislativo depositarse en un individuo. Dispuso que el Supremo Poder Ejecutivo se depositaría en el individuo o individuos que la constitución señalare.

En esa Acta y en la Constitución Federal del 4 de octubre de 1824 se adoptó el sistema bicameral y se depositó el poder legislativo en una Cámara de Diputados (representativa del pueblo de la nación) y en el Senado (representativa de los estados). Esta Constitución consignó en su artículo 6º el mismo principio de la división del poder supremo de la federación en legislativo, ejecutivo y judicial. Depositó el poder ejecutivo en un solo individuo y creó la vicepresidencia.

El régimen centralista también estableció el mismo principio de la división de poderes en las leyes constitucionales de 1836 o "Siete Leyes", aunque en éstas se creó, además, el cuarto poder: el Supremo Poder Conservador, que sería el encargado de vigilar el cumplimiento de la Constitución.⁸²

Las Siete Leyes Constitucionales de 1836 declararon que el ejercicio del poder legislativo se depositaba en el congreso general de la nación compuesto por dos cámaras: la de diputados y la de senadores. Estos últimos provenían de la cámara de diputados, del gobierno en junta de ministros y de la Suprema Corte, según escrutinio que efectuaba el Supremo Poder Conservador, no obstante que en un estado centralista no existiera justificación jurídico-política al ser el Senado el representante de estados federados que en ese momento no existían. En las

⁸² Calzada Padrón, op. cit., p. 77.

Bases Orgánicas de la República Mexicana de 1843 también se hace referencia a la división de poderes y en ellas quedó suprimido el cuarto poder establecido en las Siete Leyes. El poder ejecutivo se depositó en el presidente y se suprimió la vicepresidencia, aunque se creó el Consejo de gobierno.

En el Plan de la Ciudadela de agosto de 1846 se desconoció al régimen centralista, se propugnó por el restablecimiento del sistema federal y se formó un nuevo congreso constituyente. Este órgano expidió en mayo de 1847 el Acta de Reformas y restauró la vigencia de la Constitución de 1824; dentro del bicammarismo que ésta instituyó se destacó la trascendencia del Senado a cuya organización se introdujeron importantes enmiendas que Mariano Otero había sugerido en su sustancioso "voto" del 5 de abril de 1847. El "Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana" de 1857 expedido por Ignacio Comonfort de manera transitoria, no consignó expresamente la división de los poderes. El ejecutivo se depositó en una sola persona y se suprimió la vicepresidencia que aparecía en la Constitución de 1824.

El sistema bicamaral que se implantó en los ordenamientos señalados fue rechazado en el Proyecto de Constitución elaborado por la comisión que designó el Congreso Constituyente de 1856-57. La supresión del Senado y el depósito del poder legislativo federal en una sola asamblea llamada "Congreso de la Unión" fue una de las cuestiones que con mayor vehemencia se debatieron. Sin embargo, la Constitución Federal de 1857 consagró el principio de la División de Poderes en su artículo 50 que expresaba: "El Supremo poder de la federación se divide para su ejercicio en legislativo, ejecutivo y judicial. Nunca podrán reunirse dos o más de estos poderes en una persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un individuo". No se pensó en restablecer la vicepresidencia y las faltas temporales y absolutas del presidente eran suplidas por el presidente de la Suprema Corte de Justicia mientras se presentara el nuevamente electo.

El Congreso Constituyente de 1917 ratificó la división de poderes en el artículo 49 de la Constitución vigente, que señalaba: "El Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. No podrán reunirse dos o más de estos Poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión conforme a lo dispuesto en el artículo 29, en correlación con los artículos 49 y 131, 2º párrafo. En ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar".

Este artículo (el 49), determina los casos excepcionales en que el principio de la División de Poderes puede atenuarse constitucionalmente. El primer caso es el del artículo 29 que se aplica "... en los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública o cualquier otro que ponga a la sociedad en grande peligro o conflicto"; en este supuesto, el Presidente de la República de acuerdo con los titulares de las Secretarías de Estado, de los Departamentos Administrativos y de la Procuraduría General de la República, y con la aprobación del Congreso de la Unión, o de la Comisión Permanente, podrá suspender las garantías individuales. El Congreso de la Unión otorgará al Presidente de la República "autorizaciones" para hacer frente a la situación; estas autorizaciones serán las facultades extraordinarias para legislar.

En marzo de 1951 se introdujo el segundo caso de excepción al principio de la División de Poderes en el artículo 49 constitucional, respecto del segundo párrafo del artículo 131 de la propia Constitución que se adicionó en la misma fecha. Esta adición concede amplias facultades al Ejecutivo Federal en materia económica.

El texto constitucional actual precisa lo siguiente:

"ARTICULO 49. El Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. No podrán reunirse dos o más Poderes en una

sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un solo individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión conforme a lo dispuesto en el artículo 29. En ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar”⁸³

En el Congreso Constituyente de Querétaro el sistema bicamaral ya no suscitó ninguna polémica. Propuesto en el proyecto de Venustiano Carranza, se aceptó sin discusión alguna y de esta manera se reflejó el repudio al sistema unicamaral, y a partir de 1917 quedó establecido que el Poder Legislativo de los Estados Unidos Mexicanos se deposita en un Congreso General, que se divide en dos cámaras, una de diputados y otra de senadores.

De esta manera, el Congreso de la Unión es el organismo bicamaral en que se deposita el poder legislativo federal, o sea, la función de imperio del Estado mexicano consistente en crear normas jurídicas, abstractas, generales e impersonales, llamadas “leyes” en sentido material. La denominación aludida equivale a los nombres de “Congreso General” (que utiliza el art. 50 de la Constitución), “Congreso Federal”, “Congreso de los Estados Unidos Mexicanos” y/o “Congreso de la Federación”.

Nuestras leyes fundamentales de 1857 y 1917 establecen el depósito del Poder Ejecutivo de la Federación en un solo individuo denominado “Presidente de los Estados Unidos Mexicanos” o “Presidente de la República”, y para su ejercicio cuenta con diversos colaboradores o auxiliares llamados “secretarios del despacho” que tienen asignada una competencia en razón de los diferentes ramos de la administración pública.

De este modo presentamos de manera resumida datos referentes a la conformación de los poderes legislativo y ejecutivo, y enseguida desarrollaremos

⁸³ Constitución Política ... op. cit.

un apartado más amplio, respecto del Poder Judicial, por constituir mayor relevancia para efectos de nuestro tema de investigación.

3.2.3. El Poder Judicial.

Dentro del esquema de división de poderes, la locución "poder judicial" suele emplearse en dos sentidos: el orgánico y el funcional. Conforme al primero, el "poder judicial" denota la judicatura misma, es decir, al conjunto de tribunales federales o locales estructurados jerárquicamente y dotados de distinta competencia. Bajo el segundo sentido, dicho concepto implica la función o actividad que los órganos judiciales del Estado desempeñan, sin que sea total y necesariamente jurisdiccional, puesto que su ejercicio también comprende, por excepción, actos administrativos.

Tampoco la función jurisdiccional sólo es desplegable por los órganos judiciales formalmente considerados, ya que es susceptible de ejercitarse por órganos que, desde el mismo punto de vista, son administrativos o legislativos, como sucede con los tribunales del trabajo o tribunales de lo contencioso administrativo, o el tribunal electoral.

En cuanto a los antecedentes históricos del Poder Judicial, varios tratadistas señalan que la denominación de los tribunales federales que se estableció desde la Constitución Federal de 1824 y que todavía conservan de "Suprema Corte de Justicia", "Tribunales de Circuito" y "Juzgados de Distrito", se tomó de la Ley Judicial de los Estados Unidos de Norteamérica de 1789.

Sin embargo, estudiosos del derecho han considerado que en realidad tanto la estructura como las funciones de los tribunales federales mexicanos, en especial la Suprema Corte de Justicia se aproximaron más a los organismos judiciales de

la Colonia, que a los tribunales de los Estados Unidos.⁸⁴ "En efecto, es evidente que la Suprema Corte de Justicia vino a sustituir a las Audiencias de México y Guadalajara existentes en la Nueva España, y aún al Consejo de Indias como órgano supremo de justicia de las colonias españolas en América; y que los demás tribunales federales sólo han funcionado como órganos auxiliares de este supremo tribunal".⁸⁵

En la Constitución de Cádiz del 18 de marzo de 1812 el poder judicial se encomendó a un sistema de tribunales que tenían la potestad de aplicar las leyes en las causas civiles y criminales y se precisó que habría en la corte un tribunal llamado Supremo Tribunal de Justicia (arts. 242 y 259). El Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana del 22 de octubre de 1814 es el primer documento del México independiente en el que aparece por vez primera la instauración de un Supremo Tribunal de Justicia, antecesor de la actual H. Suprema Corte de Justicia de la Nación, y si bien el citado decreto careció de real vigencia, no por ello deja de ser, históricamente, un importante antecedente en el establecimiento del órgano encargado de la impartición de justicia en nuestro país. Según lo disponía el art. 181, dicho tribunal estaría integrado por cinco individuos que por deliberación del Congreso podrían aumentarse según lo exigieran las circunstancias.

A raíz de que en 1821 se consumó nuestra independencia, el Congreso constituyente de 1822 confirmó provisionalmente todos los tribunales existentes, y que no eran otros que los coloniales que funcionaban antes de la Constitución de Cádiz, pues la organización judicial que esta carta estableció no pudo implantarse en la Nueva España por no haberlo permitido las circunstancias políticas de la época.

⁸⁴ Alfonso Noriega. "El origen nacional y los antecedentes hispánicos del juicio de amparo". Edit. Jus, México, 1942, pp. 151-174.

⁸⁵ Héctor Fix-Zamudio. "México. El organismo judicial (1950-1975)" en Evolución de la Organización Política Constitucional en América Latina 1950-1975, Tomo I, UNAM, México, 1978, p.8.

La organización judicial de la Colonia se reiteró por el Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano de enero de 1822, que al declarar que la justicia se administraría en nombre del emperador, ratificó el funcionamiento de los juzgados y fueros militares y eclesiásticos, entre otros, y estableció el Supremo Tribunal de Justicia con residencia en la capital del imperio y cuyo cuerpo debía componerse de nueve ministros.

En el Acta Constitutiva de la Federación del 31 de enero de 1824 se previó la creación de una Corte Suprema de Justicia, órgano que, con los tribunales que se establecieran en cada Estado, era el depositario del poder judicial federal.

La Constitución Federal de 1824 aprobada el 4 de octubre de 1824, depositó el Poder Judicial de la Federación en la Suprema Corte de Justicia, en los tribunales de circuito y en los juzgados de distrito (art. 123). La Suprema Corte se componía de once ministros distribuidos en tres Salas: penal, administrativa y civil y de un fiscal. La Suprema Corte de Justicia comenzó a funcionar el 15 de marzo de 1825. Su primera Ley Reglamentaria es del 12 de febrero de 1826 que le encomendó funciones no sólo como tribunal federal en sentido estricto sino para conocer en segunda y tercera instancia de las causas civiles y penales del Distrito y Territorios Federales, lo cual dio a la Corte también un carácter de tribunal ordinario.

Al sustituirse el régimen federal por el central, en la Constitución de las Siete Leyes de 1836, la quinta ley constitucional se refería precisamente al poder judicial de la república; ésta disponía que el Poder Judicial se ejercería por una Corte Suprema de Justicia -integrada por once ministros y un fiscal-, por los Tribunales Superiores de los Departamentos, por los de Hacienda y por los Juzgados de Primera Instancia. Por otra parte, al no ser incluidos, desaparecieron los Tribunales de Circuito y los Juzgados de Distrito.

Sin embargo, la Corte, al igual que todos los demás órganos del Estado, se encontraba bajo la influencia del Supremo Poder Conservador instituido en la segunda ley, pues éste podía declarar la nulidad de los actos de dicho tribunal en el caso de usurpación de facultades, "excitado por alguno de los otros dos poderes", así como "suspenderlo" cuando "desconociese" al Legislativo o Ejecutivo, o tratase de trastornar el orden público. "En efecto, el control constitucional ejercido por el denominado Poder Supremo Conservador no era como lo es el que ejercen los Tribunales de la Federación, de índole jurisdiccional, sino meramente político, y cuyas resoluciones tenían validez *erga omnes*".⁸⁶

En las Bases Orgánicas de 1843 el Poder Judicial se depositó en una Suprema Corte de Justicia, en los tribunales superiores y jueces inferiores de los Departamentos, y subsistieron los tribunales establecidos en el ordenamiento constitucional anterior (art. 115). En ellas se suprimió el Supremo Poder Conservador y también se hizo omisión de los tribunales de circuito y juzgados de distrito.

En el Acta de Reformas de 1847 se restauró la vigencia de los Tribunales de Circuito y los Juzgados de Distrito, creados en la Constitución de 1824, en sustitución, respectivamente, de los tribunales superiores de los Departamentos y juzgados de primera instancia que funcionaron durante el centralismo.

En el Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana de 1856 se declaró que el Poder Judicial General sería desempeñado por la Suprema Corte de Justicia y los Tribunales de Circuito y Juzgados de Distrito establecidos en la Ley del 23 de noviembre de 1855, por lo que se vuelve a reconocer la necesidad de la existencia de los tribunales colegiados y de los juzgados de distrito.

La Constitución Federal, jurada el 5 de febrero de 1857, depositó el ejercicio del Poder Judicial de la Federación en una Corte Suprema de Justicia y en los

⁸⁶ Ignacio Burgoa Oriuela. "El Juicio de Amparo". Edit. Porrúa, S.A., México, 1992, p. 111.

tribunales de Distrito y de Circuito (art. 90). La Corte se integraría por once ministros propietarios, cuatro supernumerarios, un fiscal y un procurador general (art. 91). Cada miembro de la Suprema Corte duraría en su encargo seis años y su elección sería indirecta en primer grado, según lo dispusiera la ley electoral (art. 92). Este ordenamiento establecía que el Presidente de la Suprema Corte de Justicia sustituiría al Presidente de la República en ausencia de este último.

La Constitución de 1857 se reformó el 22 de mayo de 1900 para aumentar a quince el número de ministros de la Suprema Corte. La Corte funcionaría en pleno o en salas, de acuerdo con una ley orgánica, misma que organizaría los Tribunales de Circuito, los Juzgados de Distrito y el Ministerio Público de la Federación.

Al triunfo de la Revolución maderista, que culminó con la renuncia del general Porfirio Díaz a la presidencia de la República, la Suprema Corte y los demás tribunales federales subsistieron; pero como en el Plan de Guadalupe de don Venustiano Carranza fueron desconocidos tanto el gobierno espurio de Victoriano Huerta como los poderes ejecutivo, legislativo y judicial, los órganos judiciales estaban condenados a desaparecer como efecto inmediato de la victoria del Ejército Constitucionalista; así, mediante decreto del 14 de agosto de 1914 se disolvió la Suprema Corte, que se volvió a crear en la Constitución de 1917.

El Congreso Constituyente de 1916-1917 encomendó el ejercicio del Poder Judicial de la Federación, a una Suprema Corte de Justicia y a los Tribunales de Circuito y de Distrito. Redujo a once el número de ministros de la Corte y fijó su funcionamiento exclusivamente en tribunal pleno; los ministros eran electos por el Congreso de la Unión en funciones de Colegio Electoral. Los candidatos eran propuestos por las legislaturas de los Estados.

Las reformas del 20 de agosto de 1928 respetaron la inamovilidad de los ministros, magistrados y jueces del Poder Judicial Federal, pero cambiaron

radicalmente el artículo 96 constitucional al determinar que el Presidente de la República nombrara a los ministros de la Suprema Corte, con la aprobación de la Cámara de Senadores. Se aumentó a dieciséis el número de ministros para que la Corte pudiera funcionar en pleno o en tres salas de cinco ministros cada una.

El Diario Oficial de la Federación del 15 de diciembre de 1934 publicó la reforma constitucional que aumentó a veintiuno el número de ministros de la Corte, para crear una cuarta sala, la del trabajo. Suprimió la inamovilidad al determinar que los ministros de la Corte, los magistrados de Circuito y los jueces de Distrito durarían seis años en el ejercicio de su encargo, período que coincidía con el del Presidente de la República. En 1944 se restableció, por otra reforma constitucional, la inamovilidad de los ministros de la Corte.

Las reformas publicadas el 19 de febrero de 1951 al artículo 94 constitucional establecieron nuevos órganos de la justicia federal, al lado de los tribunales unitarios de Circuito que subsistieron como tribunales de apelación en materia ordinaria federal. Se crearon los Tribunales Colegiados de Circuito en materia de amparo, integrados por tres magistrados, con la función de auxiliar a la Suprema Corte en el conocimiento de los juicios de amparo tanto de una sola instancia como de doble instancia.

Estas reformas crearon cinco ministros supernumerarios de la Corte, con la función de sustituir a los ministros numerarios y, también, para integrar una sala auxiliar en los asuntos que les encomendara el Pleno de la Corte para terminar con el rezago de asuntos pendientes de resolución.

En octubre de 1967 se publicaron reformas a los artículos 94, 98, 100, 104, 105 y 107 de la Constitución, relativas al funcionamiento y competencia de los Tribunales Federales. Se llevó a cabo un nuevo reparto de competencias entre la Suprema Corte y los Tribunales Colegiados de Circuito.

En el Diario Oficial de la Federación del 10 de agosto de 1987 se publicaron las reformas constitucionales a los artículos 94, 97, 101, 104 y 107. En ellos se establecieron los lineamientos generales para que el legislador ordinario pueda establecer los aspectos particulares que se adapten con mayor flexibilidad a los cambios sociales, económicos, políticos y culturales. Por lo que respecta a la composición de la Corte, ésta se integraba por veintidós ministros numerarios y hasta cinco ministros supernumerarios, con la pretensión de que la Corte actuara como auténtico tribunal constitucional.

La reforma judicial federal iniciada por el presidente Ernesto Zedillo Ponce de León, incorporada a la Constitución por Decreto Congressional que se publicó el 31 de diciembre de 1994, está referida a una reestructuración del Poder Judicial, mediante la cual se redujo el número de ministros para quedar en once; y el número de salas, que eran cuatro (penal, administrativa, civil y del trabajo) quedó en dos. Una de ellas conocerá de los casos civiles y penales, y la otra, los laborales y administrativos.

El 26 de mayo de 1995 fue publicado en el diario oficial de la Federación el decreto que aboga la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación de fecha 5 de enero de 1988, así como sus reformas, y señala en su artículo 1° que el Poder Judicial de la Federación se ejerce por:

- I. La Suprema Corte de Justicia de la Nación;
- II. Los tribunales colegiados de circuito;
- III. Los tribunales unitarios de circuito;
- IV. Los juzgados de distrito;
- V. El Consejo de la Judicatura Federal;
- VI. El jurado federal de ciudadanos, y
- VII. Los tribunales de los estados y el Distrito Federal en los casos previstos por el artículo 107, fracción XII, de la Constitución Política de los Estados Unidos

Mexicanos y en los demás en que, por disposición de la Ley deban actuar en auxilio de la justicia federal.

En su artículo 2° precisa que la Suprema Corte de Justicia se compondrá de once ministros y funcionará en Pleno o en Salas. El Presidente de la Suprema Corte de Justicia no integrará Sala. Cabe agregar que dicho órgano contará con dos salas, las cuales se compondrán de cinco ministros, bastando la presencia de cuatro para funcionar (art. 15).

Los tribunales unitarios de circuito se compondrán de un magistrado y del número de secretarios, actuarios y empleados que determine el presupuesto (art. 28). Los tribunales colegiados de circuito se compondrán de tres magistrados, de un secretario de acuerdos y del número de secretarios, actuarios y empleados que determine el presupuesto (art. 33).

Los juzgados de distrito se compondrán de un juez y del número de secretarios, actuarios y empleados que determine el presupuesto (art. 42) .

El Jurado Federal de Ciudadanos es competente para resolver, por medio de un veredicto, las cuestiones de hecho que le sean sometidas por los jueces de distrito con arreglo a la ley (art. 56). Conocerá de los delitos cometidos por medio de la prensa contra el orden público o la seguridad exterior o interior de la Nación, y los demás que determinen las leyes (art. 57). Se formará por siete ciudadanos designados a través de sorteo, en los términos que establece el Código Federal de Procedimientos Penales (art. 58).

La administración, vigilancia, disciplina y carrera judicial del Poder Judicial de la Federación, con excepción de la Suprema Corte de Justicia, estarán a cargo del Consejo de la Judicatura Federal, en los términos que establecen la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la ley en comento. Este Consejo velará por la autonomía de los órganos del Poder Judicial de la Federación y por

la independencia e imparcialidad de los miembros del propio órgano administrativo (art. 68). Estará integrado por siete consejeros y funcionará en pleno o a través de comisiones (art. 69). Estará presidido por el presidente de la Suprema Corte de Justicia (art. 71).

El Consejo de la Judicatura Federal contará con aquellas comisiones permanentes o transitorias de composición variable que determine el pleno del mismo, debiendo existir en todo caso las de administración, carrera judicial, disciplina, creación de nuevos órganos y la de adscripción (art. 77). Además, para su adecuado funcionamiento, contará con los siguientes órganos auxiliares: la Unidad de Defensoría del Fuero Federal, el Instituto de la Judicatura, la Visaduría Judicial y la Contraloría del Poder Judicial de la Federación (art. 88).⁸⁷

Por otra parte, de acuerdo con el decreto de reformas al artículo 94 de la Constitución, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 22 de agosto de 1996, se señala lo siguiente:

Artículo 94. Se deposita el ejercicio del Poder Judicial de la Federación en una Suprema Corte de Justicia, en un *Tribunal Electoral*, en Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito, en Juzgados de Distrito, y en un Consejo de la Judicatura Federal.⁸⁸

Como se puede apreciar, se incluye en el Poder Judicial de la Federación al Tribunal Electoral, como órgano jurisdiccional especializado en materia electoral. De acuerdo con el contenido del art. 99 constitucional, dicho órgano funcionará con una Sala Superior y con Salas Regionales; estará integrado por siete magistrados electorales, y resolverá en forma definitiva e inatacable las impugnaciones en las elecciones federales de diputados y senadores así como del presidente de la República, y declarará la validez de la elección del presidente

⁸⁷ Diario Oficial de la Federación. Secretaría de Gobernación. 26 de mayo de 1995.

⁸⁸ Diario Oficial de la Federación. Secretaría de Gobernación. 22 de agosto de 1996.

electo; también resolverá las impugnaciones de actos y resoluciones de la autoridad electoral federal que violen normas constitucionales o legales o aquéllas emitidas por las autoridades competentes de las entidades federativas relativas a organización y calificación de comicios; así como las que violen los derechos político-electorales de los ciudadanos.

Adicionalmente, en las modificaciones efectuadas a Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 22 de noviembre de 1996, se precisa que el Poder Judicial de la Federación se ejerce por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el Tribunal Electoral, los tribunales colegiados de circuito, los tribunales unitarios de circuito, los juzgados de distrito, el Consejo de la Judicatura Federal, el jurado federal de ciudadanos y los tribunales de los estados y del Distrito Federal en los casos previstos por el art. 107, fracción XII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los demás en que, por disposición de ley deban actuar en auxilio de la justicia federal.⁸⁹

Además, es importante hacer notar que en las reformas mencionadas se señala que la administración, vigilancia, disciplina y carrera judicial del Poder Judicial de la Federación, con excepción de la Suprema Corte de Justicia y *el Tribunal Electoral*, estarán a cargo del Consejo de la Judicatura Federal, en los términos que establecen la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la ley Orgánica del Poder Judicial Federal.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, supremo tribunal del país, conocerá, básicamente, de controversias constitucionales -con excepción de las que se refieran a materia electoral-, en las que sean parte la Federación, los estados, el Distrito Federal, o los municipios cuando aquéllas se susciten entre ellos. Conocerá de las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y la propia

⁸⁹ Diario Oficial de la Federación. Secretaría de Gobernación. 22 de noviembre de 1996.

Constitución; también de los recursos de apelación en contra de sentencias de jueces de distrito en aquellos procesos en que la Federación sea parte. Estas actividades las desempeña en concordancia con su función originaria, la judicial -que le es propia- de conocer los asuntos e hipótesis de los artículos 104, 105 y 106 de la Constitución Federal; asimismo, es la facultada para mantener la constitucionalidad y la legalidad mediante el juicio de amparo con el fin de proteger las garantías individuales, de acuerdo con los artículos 103 y 107 constitucionales, especialmente en los amparos directos que por su interés y trascendencia así lo ameriten y en los cuales puede ejercitar su facultad de atracción.

Al 29 de septiembre de 1997, la función sustantiva de la impartición de justicia federal se ejerce a través de un conjunto de órganos jurisdiccionales integrado por 90 Tribunales Colegiados de Circuito, 49 Tribunales Unitarios de Circuito y 183 Juzgados de Distrito.⁹⁰

A grandes rasgos, las funciones de cada uno de ellos son las siguientes:

Los Tribunales Colegiados de Circuito son competentes para conocer, entre otros asuntos, de los juicios de amparo directo contra sentencias definitivas, laudos o contra resoluciones que pongan fin al juicio por violaciones cometidas en ellas o durante la secuela del procedimiento que trasciendan al fallo y afecten las defensas jurídicas del quejoso, salvo los casos de la fracción V del artículo 107 constitucional; de los recursos que procedan contra los autos y resoluciones que pronuncien los juzgados de distrito, tribunales unitarios de circuito o el superior del tribunal responsable; del recurso de revisión contra las sentencias pronunciadas en la audiencia constitucional por los jueces de distrito, tribunal unitario de circuito o por el superior del tribunal responsable.

⁹⁰ Diario "El Financiero", México, D.F., 29 de septiembre de 1997.

Los Tribunales Unitarios de Circuito conocerán, entre otros asuntos, de los juicios de amparo promovidos contra actos de otros tribunales unitarios de circuito que no constituyan sentencias definitivas; de la apelación de los asuntos conocidos en primera instancia por los juzgados de distrito; de las controversias que se susciten entre los jueces de distrito sujetas a su jurisdicción, excepto en los juicios de amparo.

Los Juzgados de Distrito conocerán, entre otros asuntos, de los delitos del orden federal; de los juicios de amparo que se promuevan contra resoluciones judiciales del orden penal contra actos de cualquier autoridad que afecten la libertad personal; de las controversias que se susciten con motivo de la aplicación de las leyes federales; de las controversias del orden civil que se susciten sobre el cumplimiento y aplicación de leyes federales o tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano; de los juicios de amparo que se promuevan contra leyes y demás disposiciones de observancia general, en los términos de la Ley de Amparo.

Como panorama general, estas son las diversas circunstancias en que en nuestro constitucionalismo se han visto inmiscuidos los tres poderes y, sobre todo, los tribunales federales que integran el Poder Judicial, cuya organización está regida por la Constitución y por la Ley Orgánica del Poder Judicial Federal.

3.3. Federalismo.

Etimológicamente, la palabra "federación" implica alianza o pacto de unión y proviene del vocablo latino "*foedus, foederis*" (alianza, tratado, lazo). *Foederare* equivale, pues, a unir, a ligar o componer. Según lo expresa Burgoa Orihuela,⁹¹ el proceso formativo de un Estado federal debe desarrollarse en tres supuestos lógico-jurídicos o tres etapas sucesivas, constituidas, respectivamente, por la independencia previa de los estados que se unen, por la alianza que conciertan

⁹¹ Ignacio Burgoa Orihuela. "Derecho Constitucional Mexicano". Edit. Porrúa, S. A., México, 1996, p. 407.

entre sí y por la creación de una nueva entidad distinta y coexistente, derivada de dicha alianza.

Estos supuestos se dan en el proceso natural, de carácter "centrípeto", que implica la genética de un Estado federal. Su prototipo está representado en la Unión norteamericana; desde que los Estados que la formaron eran colonias, existía entre ellos una desvinculación política y jurídica. Cada colonia gozaba de autarquía y autonomía gubernativa frente a la metrópoli.

Al lograr su emancipación se convirtieron en "Estados libres y soberanos". Libres, porque rompieron el vínculo de dependencia que como partes de un imperio los unía con la metrópoli; y soberanos en virtud de que la autonomía gubernativa de que disfrutaban bajo el régimen colonial se transformó en plena capacidad de autodeterminarse.

Pasando por el periodo intermedio de la confederación y que no significaba sino una mera alianza, los Estados auténticamente libres y soberanos convinieron por propia voluntad crear una Federación, la cual aprobaron primero en la convención de Filadelfia y la ratificaron después en la Constitución de los Estados Unidos de América.

La formación federativa en México se desarrolló en un proceso inverso, al que suele llamarse "centrífugo". Políticamente el imperio español era una entidad central; las partes que lo integraban formaban una unidad jurídico-política sin autonomía interior y dependían directamente de la metrópoli.

En la Constitución de Cádiz de 1812 se reconoció una especie de autarquía a las provincias coloniales y se investió a sus órganos representativos, que eran las diputaciones, con facultades para gobernarlas interiormente. Desde que esa constitución se juró en la Nueva España, las diputaciones provinciales defendieron perseverantemente los derechos que ese ordenamiento les concedía,

propugnando durante más de dos lustros su reconocimiento definitivo en el régimen jurídico-político del México independiente.

Los esfuerzos tenaces que desplegaron en ese sentido, aunados a una tendencia emulativa del sistema constitucional de los Estados Unidos de Norteamérica, culminaron en el establecimiento del régimen federal consignado en la Constitución de 1824 y en el documento que le sirvió de antecedente inmediato, o sea, el Acta de 31 de enero del propio año. En dicha acta se reconocía la autonomía de las provincias; sin embargo, "... ésta jamás se tradujo en una verdadera independencia, pues las provincias no se convirtieron en entidades políticas soberanas ya que siguieron formando parte del todo colonial desde 1812 hasta 1821, y del Estado Mexicano a partir de la emancipación de nuestro país, habiéndoseles adjudicado en el Acta Constitutiva de 31 de enero de 1824 el calificativo de 'Estados Libres y Soberanos', sin que hayan tenido con antelación ninguno de estos atributos"⁹²

Como se puede apreciar, la "independencia, libertad y soberanía" de que carecían las antiguas provincias de la Nueva España, significaron meras declaraciones de dicha acta, sin correspondencia con la realidad política y sin adecuación con los conceptos jurídicos respectivos.

Independientemente de su génesis histórico-política, que puede desarrollarse, según dijimos, centrípeta y centrifugamente, el Estado federal presenta determinadas características jurídicas que es necesario precisar. Dentro de las diversas corrientes de pensamiento orientadas al análisis de este tema, el doctor Burgoa Orihuela sostiene que los estados miembros del Estado Federal no son ni libres ni soberanos, sino que sólo tienen autonomía que se extiende a las materias siguientes:

⁹² Idem, p. 409.

"1. *Autonomía democrática* de las entidades, en el sentido de designar a sus órganos de gobierno administrativo, legislativo y judicial;

2. *Autonomía constitucional*, traducida en la potestad de dichas entidades para organizarse jurídica y políticamente, sin transgredir o acatando siempre los principios de la Constitución nacional;

3. *Autonomía legislativa*, administrativa y judicial, en lo que concierne a las materias no comprendidas en la órbita federal;

4. *Participación* de las propias entidades en la expresión de la voluntad nacional, tanto por lo que respecta a la integración del cuerpo legislativo federal, como por lo que se refiere a la reformabilidad de la Constitución general".⁹³

Esto es, los Estados miembros tienen la facultad de darse libremente una constitución y el derecho de modificarla, con las restricciones que señale la Constitución Federal; a través de los congresos locales pueden expedir leyes sobre materias que no estén concedidas al Congreso de la Unión por la Constitución Federal; se pueden conducir con autonomía administrativa, en lo que concierne a la aplicación de su legislación en todas las materias de su gobierno interno; y pueden resolver las controversias jurídicas en los casos que no estén expresamente encomendados a los Tribunales Federales.

Asimismo, los estados miembros participan en la formación de la "voluntad federal" de dos maneras:

1. Directamente, por la intervención de los Estados particulares en la revisión de la Constitución Federal. El artículo 135 de la Constitución Mexicana de 1917 establece: "La presente Constitución puede ser adicionada o reformada. Para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la misma, se requiere que el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, acuerde las reformas o adiciones y que éstas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los Estados. El Congreso de la Unión o la Comisión

⁹³ Idem, p. 414.

Permanente, en su caso, harán el cómputo de los votos de las legislaturas y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas".

2. Indirectamente, por la existencia de una Cámara de Estados o Senado, a la que los Estados miembros envían sus representantes. Dicha Cámara, junto con la Cámara de Diputados o Cámara popular, forman el Poder Legislativo del Estado Federal. El artículo 50 de la Constitución de 1917, deposita el Poder Legislativo Federal en un Congreso General dividido en Cámara de Diputados y Cámara de Senadores. El artículo 52 dispone que la Cámara de Diputados estará integrada por 300 diputados electos según el principio de votación mayoritaria relativa y 200 por representación proporcional. El artículo 56 determina que la Cámara de Senadores se integra por cuatro senadores por cada Estado y por el Distrito Federal; de ellos, tres serán electos según el principio de votación mayoritaria relativa y uno será asignado a la primera minoría.

En el Estado federal, la única nacionalidad es la federal; el territorio federal es único y está dividido entre los diversos Estados miembros, pero esta división no afecta la unidad del territorio federal. Sólo el Estado federal goza de personalidad jurídica internacional.

Por otra parte, el federalismo se traduce en un primer reparto de facultades que se da entre los órganos federales y los órganos de las Entidades Federativas.

Diversos autores señalan que hay tres sistemas para distribuir las competencias entre la Federación y los Estados miembros:

1. El primer sistema consiste en señalar en la Constitución Federal las materias que corresponden a la Federación y dejar todas las demás competencias a los Estados miembros. Es el sistema establecido por el artículo 124 de la Constitución de 1917.

2. El segundo sistema se basa en atribuir, dentro de la Constitución Federal, determinadas competencias a los Estados miembros y conferir a los órganos federales las demás competencias.

3. El tercer sistema estriba en que la Constitución Federal, además de fijar las facultades de la Federación y las facultades de los Estados miembros, determina los casos de concurrencia de competencias.

Entre las materias que en el Estado federal corresponden exclusivamente a los poderes federales se cuentan los asuntos extranjeros, en especial la conclusión de convenciones y tratados internacionales y la declaración de guerra. Además, controlan las fuerzas armadas. En el campo financiero y económico, la federación tiene un considerable número de atribuciones. De acuerdo con nuestra organización constitucional, el segundo sistema de distribución de competencias se realiza entre los tres poderes federales.

De esta manera, queda expuesto un panorama general del constitucionalismo, la doctrina de la división de poderes así como su aplicación en el constitucionalismo y federalismo mexicanos, lo cual nos proporciona el marco legal de referencia en donde ubicaremos al tema de nuestro siguiente capítulo.

**ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA**

CAPITULO IV

LA MODERNIZACION DE LA IMPARTICION DE JUSTICIA MEXICANA

4.1. Modernización y modernidad.

Modernización es el término actual para designar un viejo proceso; el proceso de cambio social por el cual las sociedades menos desarrolladas adquieren las características comunes a las sociedades más desarrolladas. El proceso es activado por la comunicación entre naciones o sociedades. "La modernización es el proceso de cambio social en el que el componente económico es el desarrollo".⁹²

Todos los modelos de modernización que aspiran a la generalidad han estudiado de algún modo las variables del desarrollo económico que afectan al aumento del producto por habitante directa y visiblemente, tales como la industrialización, la urbanización, la renta nacional y la renta per cápita.

En su búsqueda de un modelo suficientemente general, los sociólogos han añadido a estas variables, la de instrucción, medida en términos de escolarización, alfabetización y contacto con los medios de comunicación de masas; los politólogos han añadido la del poder, medida en términos de participación, afiliación a un partido y votación; los psicólogos, la variable de la personalidad, medida en términos de empatía y necesidad de rendimiento. Los antropólogos han enriquecido el modelo general haciendo que tenga en cuenta las variantes locales y temporales, es decir, las diversas culturas que identifican a determinados núcleos de población.

⁹² Enciclopedia Internacional de las Ciencias Sociales, T. 7, Edit. Aguilar, Madrid, 1975.

La modernización nos indica el tránsito dinámico, no acabado, entre una situación que se ha vuelto anquilosada y un futuro al que se aspira llegar en una situación diferente.

Jürgen Habermas señala que el vocablo «modernización» se introduce como término técnico en los años cincuenta y agrega que "... el concepto de modernización se refiere a un conjunto de procesos acumulativos y que se refuerzan mutuamente; a la formación de capital y a la movilización de recursos; al desarrollo de las fuerzas productivas y al incremento de la productividad del trabajo; a la implantación de poderes políticos centralizados y al desarrollo de identidades nacionales; a la difusión de los derechos de participación política, de las formas de vida urbana y de la educación formal; a la secularización de valores y normas, etc."⁹³

El proceso de modernización abarca todas las esferas de la actividad social, y entre ellas destaca el derecho. Pero uno de los principales obstáculos del derecho es la no aplicabilidad del mismo debido a la presencia de la corrupción. Ello lo resalta Samuel Huntington al señalar que "... la corrupción es la conducta de los servidores u oficiales públicos que se desvían de las normas aceptadas para el servicio de sus finalidades particulares".⁹⁴

Esas actitudes parecen prevalecer en las sociedades durante las fases más intensas de la modernización, debido a que como mantienen costumbres y maneras de efectuar sus trámites, producto de la tradición, no están dispuestas a perder sus privilegios; por eso promueven o fomentan la corrupción. Agrega el mismo autor que la corrupción, no surge de la nada, sino que es producto de una abundante legislación o, como él lo precisa: "... la multiplicación de las leyes, multiplica las posibilidades de corrupción".⁹⁵

⁹³ Jürgen Habermas. "El Discurso Filosófico de la Modernidad", Ed. Taurus, Madrid, 1989, p. 12.

⁹⁴ Samuel Huntington.. "Political Order in Changing Societies". Ed. New Haven. Yale University Press. USA, 1969. p.59.

⁹⁵Ibidem. p. 63.

Ante estas condiciones, surge la pregunta: ¿cuáles pueden ser las alternativas para combatir esta situación?. Si los servidores públicos son los primeros en no respetar las normas vigentes, es necesario actuar desde la posición del sistema político que opere desde la visión de una política moderna, para hacer políticamente que la ley tenga su valor legal.

Pero cabe aclarar lo que entiende Huntington por política moderna. Para él, la política moderna difiere de la política tradicional en el alcance de la conciencia política y del involucramiento de la población. Las instituciones de la política tradicional necesitan solamente en la estructura de su participación un pequeño segmento de la sociedad; en cambio, las instituciones de la política moderna deben organizar la participación de las masas de la población. "La distinción crucial entre ambas políticas radica en la organización para estructurar la participación de las masas en la actividad política".⁹⁶

Con lo dicho por Huntington, se puede entender que solamente la participación integral de la sociedad permite la modernización de la misma, ya que las actividades de las instituciones sociales adquieren la legitimidad requerida cuando hay conciencia y aceptación de su existencia.

Agrega que cuando se muestra, por parte de las instituciones establecidas, la capacidad de absorber en el sistema a las nuevas fuerzas sociales e incrementar los niveles de participación social, se dice que "se está produciendo un proceso de modernización".⁹⁷

Pero ello sólo se hará, nos dice David Apter, cuando hayamos determinado nuestra idea de lo moderno. "Y ser moderno significa ver la vida como alternativas, preferencias y selecciones; por lo tanto, podremos reconocer las

⁹⁶ Ibidem. p. 89.

⁹⁷ Ibidem. p. 398.

características de la modernidad en nuestra selección. Dicho de otra manera, no existe lo moderno en abstracto: lo moderno corresponde a la selección que haga una sociedad de su idea de modernidad".⁹⁸

La modernidad es una meta en la que se espera que confluyan las racionalidades individuales para concretar una cultura de racionalidad social que sea dinámica, en la que se puedan incorporar todos los segmentos de la sociedad. Pero para llegar a esa meta se requiere recorrer el arduo camino de la modernización, que es el proceso en el que confluyen el pasado, que visto a distancia no es otra cosa que la tradición; el presente, donde confluye la confrontación entre el pasado y el futuro, de un pasado que todavía persiste y de un futuro que pugna por salir de las entrañas del presente; y el futuro, que es el interés de arribar a la aspiración racional de una sociedad racional.

La primera fórmula de la modernidad clásica se expresa en el imperio de la ley, en la supeditación de un individuo a una voluntad rectora susceptible de afectar las relaciones económicas, políticas y sociales de los demás. La previsibilidad que resulta permitida por el Derecho permite la regularidad de los intercambios humanos y la seguridad y la certeza de sus frutos.

El Constitucionalismo queda, así, como doctrina política de una modernidad -que abarca el constitucionalismo, el federalismo y la división de poderes- que no sólo decide establecer la regularidad de los intercambios civiles sino el equilibrio de sus instancias políticas y su sumisión a principios considerados socialmente más altos. La representación popular en las legislaturas permite garantizar la generalidad del orden.

Además, la realidad internacional, de la que sólo percibimos ciertos elementos, está en constante transformación, y ahora se ha comprometido en un proceso de

⁹⁸ Apter, David. "The Politics of Modernization", The University of Chicago Press, USA, 1965, p. 10

modernización y modernidad del cual nadie puede quedar excluido, pues tarde o temprano tendrá que entrar en esa dinámica.

Es por ello que no podemos abstraer a México de ese entorno, ya que durante su existencia como nación, se ha encontrado inmerso en la dinámica de los cambios cuantitativos y cualitativos del mundo y ahora, con mayor razón, necesita ser consecuente con su momento.

4.1.1. Proyecto político de modernización del gobierno mexicano.

Podría decirse, y se dice, que México ha seguido su propio camino en cuanto a la definición de su destino, sus prioridades nacionales y su privilegiamiento de intereses públicos. Desde luego, un análisis serio de nuestra historia demuestra la enorme cantidad de influencias impuestas voluntaria o involuntariamente en nuestra vida política por intereses materialmente en ventaja. La idea de que nuestra soberanía se mantiene inalterada pertenece más a la retórica que a una realidad internacional y transnacional que difícilmente permite la sustracción de ningún país a corrientes dominantes de la economía y las finanzas.

Se habla de un México tradicional del partido en el gobierno, el México presidencialista, el México centralista y, a final de cuentas, del México que entra con serias deficiencias en la modernidad y lleva pocas ventajas en una competencia internacional donde vencen los modernos, eficientes y productivos.

En términos de consenso, vale decir que la ciudadanía piensa en su mayoría que existe una contradicción flagrante entre la letra de la ley (el elemento básico de la primera modernidad) y el cumplimiento de la ley.

Por ello, hablar de modernidad en México requiere establecer las premisas del proceso de modernización, lo que implica el compromiso de luchar contra los dogmas tradicionales en todas las esferas de la actividad social. Esto nos indica

que ya pasó el tiempo en que el Estado dicte de manera paternal los rumbos que se deben seguir. Ahora corresponde a todos, Estado y sociedad civil, impulsar la modernización, los cambios de actitudes y condiciones, y la lucha contra los paradigmas.

Y si bien podemos argumentar que eso es muy difícil, que lo que hacemos ahora lo hemos hecho tradicionalmente y que siempre habrá quien, por conservar sus privilegios, impida los cambios, es necesario tener presente, de manera permanente, que la modernización es la expectativa imaginaria para ingresar al futuro. Si perdemos esto de vista, las posibilidades de modernización se agotan rápidamente.

Por ello, no podemos olvidar que una sociedad moderna es una sociedad que está siempre dispuesta a entender y explicar su pasado, su presente y su futuro, con una racionalidad dinámica, que ve sus errores y aprende de ellos para corregirlos, que tiene la versatilidad de poderse transformar para lograr las metas colectivas.

El proyecto no supone provocar un cambio social desde arriba, tecnocráticamente; al contrario, al crear conciencia socialmente desde el plano de las instituciones y tradiciones ya existentes, pretende que la sociedad civil participe decisivamente y coadyuve entusiastamente en el cambio. Desde luego, la impartición de justicia representa la cara más externa de lo que es un sistema político. Combinar en ella la justicia y la eficiencia administrativa representa un reto que se extiende a todas las áreas de la vida social.

Por ello, el gobierno federal en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000⁹⁹ ha expresado su compromiso de fortalecer de manera plena al Estado de Derecho. Con ese propósito en diciembre de 1994 inició el proceso de reforma de los

⁹⁹ Poder Ejecutivo Federal. "Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000", Secretaría de Hacienda y Crédito Público, México, 1995, pp. 34-35.

Poderes Judicial Federal y locales, mediante las modificaciones constitucionales aprobadas por el Constituyente Permanente.

La reforma representa sólo una primera etapa de un largo proceso tendiente a perfeccionar los órganos jurisdiccionales del país. Por tal motivo, el Ejecutivo Federal envió al H. Congreso de la Unión, y éste aprobó, las iniciativas de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y de la Ley Reglamentaria del Artículo 105 constitucional que regulan aspectos introducidos en la reforma constitucional. Con estas reformas se pretende introducir bases importantes para la organización y funcionamiento de los órganos de justicia en todo el país.

Sin embargo, no obstante estos antecedentes, tal iniciativa fue duramente criticada por varios juristas, entre los que se encuentra el Dr. Ignacio Burgoa, ya que, según su dicho, fue severamente afectado el Estado de Derecho de nuestro país al haber permanecido acéfala la Suprema Corte de Justicia de la Nación durante todo el mes de enero de 1995, por lo que dejó de funcionar uno de los tres poderes y con ello se creó un vacío legal en el periodo referido.

4.2. La modernización de la impartición de justicia.

Como ya lo hemos señalado, la modernización es un conjunto de procesos que se diversifica en todos los planos de la vida social, presenta muchas fases por el tipo de cambios que imprime en las formas de pensar y en las actividades humanas. La economía, la demografía, la estructura social, el sistema jurídico, la ecología, lo político, etc., no escapan a la renovación de las estructuras y, sobre todo, el sistema administrativo, ya que dentro de su entorno se deben atender todos los conflictos surgidos en esta compleja dinámica social.

Este proceso de transición por el que atraviesa el país puede generar cierta inestabilidad, la cual debe ser controlada y canalizada por un sistema político y

administrativo eficiente que debe ir acorde con el ritmo que se está imprimiendo a la sociedad que se desea modernizar.

La especificidad de la modernización en México implica el análisis de sus características históricas, las cuales le impiden una tendencia natural y lineal a los cambios; así, los rezagos en muchos de los aspectos de la vida social y cultural del país se constituyen en verdaderos retos, ya que la inestabilidad que los cambios generan parten de una lucha por la dirección de cómo se deben dar, qué modelo de sociedad se debe configurar y qué grupo o sector de la sociedad se debe hacer responsable de su impulso.

En el caso que nos ocupa, la modernización de la impartición de justicia, requiere de una breve explicación antes de entrar al detalle de propuestas tendientes a su modernización.

4.2.1. Organismos que intervienen en la impartición de justicia a nivel federal y estatal.

La herencia de la época de la colonia configuró un sistema administrativo tradicional cuya influencia, a pesar de los cambios operados después de 1917, se sigue sintiendo; posteriormente se observa un desarrollo de instituciones políticas y jurídicas que pondrían en marcha el programa político y social de la revolución mexicana.

Como consecuencia del sistema federal implantado en México por el Acta Constitutiva de la Federación Mexicana del 31 de enero de 1824 y la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos del 4 de octubre de ese mismo año, en México existen dos tipos de ordenamientos jurídicos distintos: el federal y el estatal, pero relacionados y coordinados a partir de la propia Constitución federal; por consiguiente, también existe una dualidad de organismos judiciales: los Tribunales de la Federación y los Tribunales de los Estados miembros.

El sistema de doble jurisdicción¹⁰⁰ se continuó con la Constitución Federal del 5 de febrero de 1857 y en la Constitución actualmente vigente del 5 de febrero de 1917; de ahí la existencia de dos clases de juzgadores: los federales, cuya misión se concentra en la aplicación de las leyes federales o nacionales expedidas por el Congreso de la Unión, y los estatales o locales, cuya función se dirige, regularmente, a la aplicación de las leyes promulgadas por los órganos legislativos de los estados. Para el Distrito Federal también existen tribunales locales con competencia para aplicar las leyes expedidas por el Congreso de la Unión -actuando como órgano legislativo local-, con competencia limitada al propio Distrito Federal.

Como ya se había señalado, derivado de las reformas publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 22 de agosto y el 22 de noviembre de 1996, y de acuerdo con el art. 1° de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, este poder se ejerce por:

- I. La Suprema Corte de Justicia de la Nación;
- II. El Tribunal Electoral;
- III. Los tribunales colegiados de circuito;
- IV. Los tribunales unitarios de circuito;
- V. Los juzgados de distrito;
- VI. El Consejo de la Judicatura Federal;
- VII. El jurado federal de ciudadanos, y
- VIII. Los tribunales de los estados y del Distrito Federal en los casos previstos por el artículo 107, fracción XII, de la Constitución Política de los EUM y en los demás en que, por disposición de la Ley deban actuar en auxilio de la justicia federal.

Al 29 de septiembre de 1997, según los acuerdos tomados por el Pleno del Consejo de la Judicatura Federal y datos publicados en diarios de circulación

¹⁰⁰ Héctor Fix Zamudio. "Función del Poder judicial en los Sistemas Constitucionales Latinoamericanos". U.N.A.M. 1a. edición, México, 1977. p. 13.

nacional, la función sustantiva de la impartición de justicia federal se ejerce a través de un conjunto de órganos jurisdiccionales integrado por 90 Tribunales Colegiados de Circuito, 49 Tribunales Unitarios de Circuito y 183 Juzgados de Distrito.

En lo que respecta a los tribunales que integran el Poder Judicial Federal, podemos recordar que el 26 de mayo de 1995 fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el decreto que aboga la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación de fecha 5 de enero de 1988, así como sus reformas. Mediante éstas se dotó a la Suprema Corte de Justicia de la Nación de una nueva composición y estructura, separando sus competencias jurisdiccionales y administrativas, y se creó para ello un órgano para llevar a cabo estas últimas: el Consejo de la Judicatura Federal. Con estas modificaciones, la Suprema Corte tiene la posibilidad de reforzar su papel como órgano de control constitucional.

Asimismo, con la inclusión del Tribunal Electoral en el Poder Judicial de la Federación, a partir del citado decreto del 22 de agosto de 1996, como órgano jurisdiccional especializado en materia electoral, se añade un tribunal más a la estructura antes citada, con funciones procedimentales o adjetivas en la materia de referencia, lo cual se reitera en las reformas publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 22 de noviembre de 1996.

Aunado a lo anterior, históricamente se ha justificado la creación de órganos que coadyuvan a la celeridad y simplificación de la impartición de justicia en algunos rubros de las actividades administrativas.

La aceptación y vigencia de estos órganos se basa en la expedición de la Ley de Justicia Fiscal del 27 de agosto de 1936, mediante la cual se creó el Tribunal Fiscal de la Federación. Se trata del primer documento, dentro del derecho positivo mexicano, que permite la interpretación relativa a la aceptación jurídica de este tipo de órganos.

En consecuencia, dentro de este marco se puede ubicar a los Tribunales Administrativos Federales, entre los cuales se encuentran el ya mencionado Tribunal Fiscal de la Federación, las Juntas Federales de Conciliación y la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje; y el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.

En lo que se refiere a la impartición de justicia en las entidades federativas, es conveniente precisar que así como a nivel federal hay una división de poderes, al nivel de las entidades en la República se sigue el mismo modelo. Es por ello que también en los Estados podemos encontrar la división de los Poderes en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, cuyas competencias se encuentran normadas tanto por la Constitución Federal como por las Constituciones de cada Entidad Federativa.

En lo que respecta al Poder Judicial estatal encontramos referencias sobre su competencia expuestas en la Constitución: "En el artículo 133 de la Constitución Federal se da por sentada la existencia de los jueces de las entidades federativas y se les impone la obligación de que en sus determinaciones deberán aplicar prioritariamente lo dispuesto en la Constitución General y los tratados, no obstante que hubiere disposiciones en contrario en las Constituciones Locales o en las Leyes Estatales. Las Constituciones locales contienen normas generales para la organización y funcionamiento del Poder Judicial respectivo, así como el señalamiento de su respectiva competencia.

"La integración del Poder Judicial Estatal generalmente es preceptuada por las constituciones locales con un Supremo Tribunal de Justicia; los juzgados de primera instancia, de los cuales algunos son mixtos pero generalmente en las capitales de los estados son civiles, penales o familiares; los juzgados menores, que regularmente también se localizan en las capitales de los Estados y su competencia es determinada conforme a la cuantía de los negocios para los que

son competentes, regularmente conocen de los asuntos civiles y mercantiles; los juzgados municipales; y, de manera especial los jurados."¹⁰¹

También en la fracción I-B del artículo 104 constitucional, existe una alusión a que los tribunales de la Federación les corresponderá conocer de los recursos de revisión que se interpongan contra las resoluciones definitivas de los tribunales de lo contencioso-administrativo a que se refieren la fracción XXIX-H del artículo 73 y la fracción IV, inciso e) del artículo 122. (cabe agregar que el contenido de esta última fracción quedó reubicado en la Base Primera, inciso n) del artículo indicado, de acuerdo con las reformas publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 22 de agosto de 1996).

Por lo tanto, también existen tribunales Administrativos en las Entidades Federativas, como las Juntas Locales de Conciliación y las Juntas Locales de Conciliación y Arbitraje; y los ya mencionados Tribunales de lo Contencioso-Administrativo.

4.2.2. El problema del acceso a la impartición de justicia.

Uno de los aspectos más complejos de la impartición de justicia en nuestra época es el relativo a la realización efectiva del derecho que todo gobernado tiene de acudir a los tribunales para plantear los conflictos jurídicos en los que se vea inmiscuido, ya que para que el derecho constitucional -reconocido por la gran mayoría de las constituciones modernas e inclusive consignado en documentos y pactos internacionales sobre derechos humanos- tenga una verdadera aplicación, es preciso remover varios obstáculos de carácter material, entre los cuales figuran como los más importantes, los de la carencia de recursos para obtener un asesoramiento técnico de carácter jurídico y para cubrir los costos del proceso, cada vez más elevados.

¹⁰¹ Ibidem. pp. 302-305.

De acuerdo con los principios tradicionales del proceso liberal e individualista que imperó en el siglo XIX, toda persona tenía la facultad de acudir a los tribunales para hacer valer sus derechos en condiciones de plena igualdad, y cuando carecía de recursos para obtener el auxilio de un abogado defensor y cubrir los gastos que originaba el proceso, si demostraba esta situación de "pobreza", se le designaba un abogado que prestaba sus servicios en forma gratuita y voluntaria, y se le eximía de los gastos del juicio.

Sin embargo, se debe reconocer que la sociedad mexicana, por la concurrencia de diversos factores como son, entre otros, el continuo atraso económico, la marcada estratificación social, la desproporcionada e injusta distribución del ingreso y, en fin, la marcada ausencia de canales abiertos donde pueda participar la población civil, han hecho que queden a la zaga tanto los sistemas de impartición de justicia como los mecanismos que posibiliten una adecuada educación jurídica de la población en general, que sería uno de los principales problemas de tipo social que existen en nuestro país.

Por otra parte, se ha resaltado el acentuado nivel de corrupción de Jueces y Auxiliares que participan en la impartición de Justicia para retardar o denegar la Justicia. Sobre este punto, se hace menester hacer un análisis de las consecuencias de tipo social, jurídico, económico y político que causa en la sociedad mexicana el que exista y se propague la corrupción en el campo del Derecho, es decir, en el ámbito jurídico que rodea a la ciudadanía y que está íntimamente ligado con el acentuado nivel de corrupción entre jueces y auxiliares que participan en la impartición de justicia y que, desafortunadamente, ha definido un modelo de vida que se ha vuelto común en esta época. Es importante subrayar, empero, que la corrupción no sólo se da en el ámbito de la impartición de justicia, sino también en la actividad política y en el ámbito privado.

La corrupción es un fenómeno económico, social y cultural y, como tal, existen siempre distintas interpretaciones y significados que la definen como "El acto de

tergiversar las normas sociales para acrecentar los intereses personales en oposición a los intereses de la colectividad o como la acción y efecto de corromper o corromperse o como el vicio o abuso en la disposición de las cosas como la perversión, depravación, mala costumbre o finalmente como el producto de una serie de conductas socialmente aceptadas, entre ellas, la solución por otras vías de acciones jurídicamente sancionadas."¹⁰²

De aquí que se pueda afirmar que la corrupción "... no es tanto el resultado de la desviación de las normas jurídicas aceptadas, sino a la inversa: la desviación de las normas frente a patrones o prácticas de comportamiento social previamente establecidos y por lo tanto de uso común." ¹⁰³

Otro elemento a considerar es que, al ser el Estado mexicano el principal factor para promover los procesos del cambio económico, social, jurídico y político del país, "...éste tiene la iniciativa fundamental para diseñar programas o estrategias tendientes a corregir aquellas manifestaciones de la corrupción que se consideren inadecuadas y puedan representar peligro para la legitimidad y estabilidad del propio régimen y su forma de gobierno." ¹⁰⁴

Para poder analizar los factores que operan en torno a la corrupción de los depositarios del poder público, básicamente jueces y auxiliares que intervienen en la impartición de justicia y que incurren en responsabilidad al retardar o denegar la justicia, se hace necesario partir del medio que rodean a estos servidores públicos.

Como elementos básicos de la corrupción en el ámbito social se puede citar en primer lugar, paradójicamente, a la modernización, que resulta de la expansión de

¹⁰² Luis Molina Piñero. "Estructura del poder y reglas del juego político en México", UNAM, México, 1980, p. 130.

¹⁰³ Cipriano Tascón Fuentes. "Aspectos sociojurídicos de la corrupción de los funcionarios públicos en México." Tesis, Facultad de Derecho, UNAM, México, 1987, p. 38.

¹⁰⁴ Idem, pp. 38 y 39.

la autoridad y el ámbito gubernamentales a través del creciente número de actividades sujetas a la reglamentación federal y estatal.

De esta forma, la proliferación de las leyes de naturaleza agraria, comercial y aduanera, así como de los servicios concesionados que están relacionados con actividades que representan grandes oportunidades de enriquecimiento (prostitución, venta y distribución de licor, etc.) y, en suma, todos los servicios que tengan alguna remuneración y que estén por su propia naturaleza más expuestos a la opinión pública, multiplican invariablemente las posibilidades de la corrupción.

La adecuación del aparato administrativo ha servido como un paliativo para frenar la ola de corrupción. De ahí que resulta importante mencionar los mecanismos que se han utilizado: la vigilancia del cumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos y la investigación de su responsabilidad y en su caso la aplicación de sanciones administrativas, tal como lo prevé la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. A ello se añadió la creación de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación -que posteriormente cambió a la actual denominación de Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo- la cual vino a constituirse en un órgano superior de vigilancia dentro del ejecutivo. La importancia de la creación de esta Secretaría radicó en que, por primera vez en el país, se integró un órgano que sería el punto medular del sistema de control y responsabilidad administrativa del Poder Ejecutivo Federal.

Sin embargo, la desconfianza de la población en la impartición de justicia constituye la síntesis de las causas sociales en torno a la puesta en práctica de ese mandato constitucional. Se distinguen en él, por un lado, la sociedad política que ha implementado leyes, decretos y formas para impartir la justicia valiéndose de un cuerpo judicial, que desempeña sus actividades no de la manera en que se espera que suceda, sobre todo en lo referente al mandato constitucional de administrar la justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla, sino que se efectúa de manera selectiva y se manejan en su interior niveles altos de

corrupción. Por el otro, la sociedad civil que no ha recibido con plena satisfacción estas normas, porque a través de los años ha incrementado su desconfianza ante la impartición de justicia; y esta desconfianza no ha nacido en nuestros días, sino que son circunstancias que se han generado y arrastrado desde épocas anteriores.

Con base en la descripción anterior, nos podemos percatar de algunos de los problemas básicos que nos impulsan en la búsqueda de un verdadero acceso a la impartición de justicia y no seguir con la idea de una simple posibilidad formal de prestación jurisdiccional de la misma, sobre todo en beneficio de los justiciables de menores recursos.

4.2.3. Algunas propuestas para modernizar la impartición de justicia.

Es importante recordar que la modernización exige instituciones flexibles y adaptables a los cambios, pero también debe darse un desarrollo administrativo real que genere un ajuste pleno del aparato gubernamental a esos cambios; asimismo, que tienda a optimizar su contribución al crecimiento económico y al desarrollo social, así como al perfeccionamiento de la democracia y al mejoramiento de la calidad de vida.

En este contexto, debemos considerar a la modernización como un proceso transformador de una impartición de justicia ineficiente que dispendia recursos y energías organizacionales debido a la conformación de un sistema administrativo burocratizado que funciona con técnicas administrativas obsoletas. La reglamentación inapropiada -exceso o carencia- así como la laxitud en los espacios decisorios son, desde nuestro punto de vista, una de las causas estructurales de la ineficiencia del sistema; por lo tanto, la modernización debe inducir un cambio en las estructuras normativas y orgánicas para erradicar dichas tendencias.

Eficiencia-eficacia-legitimidad, principios clave del proceso de modernización, se trasladan al Estado y a la Administración Pública buscando aumentar su capacidad de gestión pública y la generación de superávit público en los diversos renglones de la vida económica y social en que intervienen. Si aplicamos estos principios a la impartición de justicia, objeto de nuestro análisis, podemos agregar que la modernización del sistema jurídico debe ser entendida como acción implementada para modificar las tradiciones anquilosadas que privan en la función jurisdiccional.

Aquí es importante resaltar que, para efectos de este apartado, ubicamos en nuestro análisis a la impartición de justicia tanto en su entorno jurídico como administrativo, por lo que consideramos imprescindible subrayar que en la orientación de nuestras propuestas sobresale la exigencia de incorporar la tecnología que nos proporciona la informática, ya que esta ciencia, con su tratamiento automático de la información, ha revolucionado la forma en que trabaja el gobierno, el sector privado y la sociedad en general, aportando grandes avances y convirtiéndose en un instrumento estratégico para mejorar la eficiencia, la productividad y la competitividad de toda institución.

Es por ello que consideramos que para el Poder Judicial de la Federación es impostergable y esencial la incorporación de la tecnología informática de vanguardia -que enseguida detallaremos-, que contribuya a alcanzar los objetivos institucionales de la función jurisdiccional.

Además, debemos recordar que lo más importante dentro de cualquier institución, después del factor humano, es la información. Esto es, aquellos datos referentes, en materia jurisdiccional, a los asuntos, acuerdos y sentencias; en materia de estadística judicial, a los reportes de ingresos, egresos y productividad; y en materia administrativa, a los datos personales, presupuestales, contables, etc.; el flujo apropiado de esta información permitirá el buen desarrollo de sus funciones. De ésto se deduce el hecho de que la información dentro de las instituciones debe

ser tratada como un recurso valioso y esta es la orientación que prevalece en las propuestas que a continuación se detallan:

1.- Contar con un buen sistema de telecomunicaciones en el Poder Judicial de la Federación.

El contar con un buen sistema de telecomunicaciones resulta indispensable para el Poder Judicial de la Federación, ya que a través de él se obtienen importantes beneficios como la consulta oportuna de la información emanada de la Suprema Corte de justicia, como son el Semanario judicial (Gaceta) y la Jurisprudencia, la legislación, la actualización de aplicaciones jurídicas y administrativas, la concentración de la información generada por las Administraciones Regionales Foráneas, el inventario automático de bienes informáticos, la concentración de tesis y jurisprudencia de los tribunales colegiados, la agilización de trámites administrativos, la intercomunicación entre cualquier área, vía correo electrónico, la reducción de costos por comisiones para soporte y mantenimiento de equipo de cómputo, la reducción de costos por mensajería, la reducción de costos por un menor uso de papel, la optimización de recursos, la atención oportuna a los usuarios del área de informática, el acceso a bancos de datos internacionales a través de Internet, (actualmente se tiene una hoja electrónica en Internet para consulta e impresión de jurisprudencia y tesis), el acceso por medio de CDROM a jurisprudencia y tesis aisladas (el cual se actualiza anualmente y lo pueden adquirir particulares, instituciones públicas y privadas, jueces y magistrados), el uso de servicios de videoconferencia, la integración de servicios de voz, datos e imágenes, la capacitación a distancia, la información al público vía electrónica, etc.

Las telecomunicaciones son uno de los rubros de mayor importancia para el intercambio automático de información dentro y fuera del Poder Judicial para cumplir con la impartición de justicia a nivel federal de manera eficiente y oportuna y, sobre todo, de acuerdo con los avances de la tecnología en todo el mundo.

Por ello es importante dotar al Poder Judicial de la Federación de infraestructura de Telecomunicaciones, para agilizar el flujo de información y de procedimientos; ya que dada la dispersión geográfica de sus tribunales, la actividad de información se retrasa enormemente al estar éstos obligados al uso de la red telefónica pública y al envío de comunicaciones por fax, correo público o mensajería privada.

2.- Creación de la Red Nacional de Telecomunicaciones del Poder Judicial de la Federación.

Muy relacionada con la anterior propuesta, la implantación de la Red Nacional de Telecomunicaciones generará posibilidades tanto para el diseño de aplicaciones (o sea, sistemas o programas propios para el procesamiento de información) como para la integración con otras tecnologías, tales como videoconferencia, correo electrónico, intercambio electrónico de datos, flujo de trabajo, entre otros. Esta red sería la columna vertebral del sistema de comunicación de voz y datos, permitiendo interconectar también a todos los organismos del Consejo de la Judicatura Federal, tales como la Unidad de Defensoría del Fuero Federal, el Instituto de la Judicatura, la Visitaduría Judicial, la Controría del Poder Judicial de la Federación (que son órganos auxiliares), y las Secretarías Ejecutivas, las Direcciones Generales y las Administraciones Regionales (que son órganos administrativos).

Esta infraestructura será el sustento de todos los proyectos de automatización para la Institución, eliminando los inconvenientes de la dispersión geográfica. Sin ella, el Poder Judicial de la Federación permanecería en la obsolescencia tecnológica, lo cual repercutiría negativamente en la impartición de justicia en México.

Por ello la conveniencia de crear una infraestructura de comunicaciones local (en el Distrito Federal) y nacional para que la información y los procesos fluyan natural y automáticamente; para que puedan ser compartidos por diversos grupos de

trabajo; para que sea posible automatizar al ciento por ciento los procesos; para el establecimiento de bancos de datos institucionales; y para la concentración y acceso de datos.

Además, se recomienda proporcionar computadoras por empleado judicial y su integración en ambientes de red para facilitar el desarrollo de sistemas que apoyen de manera integral a las funciones sustantivas de impartición de justicia y permitan abatir el rezago en las resoluciones judiciales federales.

3.- Intercambio de Información con otras Instituciones.

Es conveniente tanto el desarrollo de la infraestructura como el establecimiento de los convenios necesarios para el intercambio automático de información entre el Poder Judicial de la Federación y otras instituciones, como Dependencias y Entidades Gubernamentales Federales o Estatales, Universidades, e Instituciones de Investigación, entre otros.

La relación con otros organismos tanto públicos como privados, se verá fortalecida mediante el desarrollo de los medios de comunicación necesarios, los cuales facilitarán la consulta a bancos de datos externos así como la difusión de información propia del Poder Judicial de la Federación, hacia el exterior. Este intercambio de información, ya sea en México o con el mundo, podrá ser una actividad cotidiana en el Poder Judicial de la Federación.

4.- Estadística de la Judicatura Federal.

Es conveniente proveer de información de estadística judicial y estadística general a las áreas usuarias del Poder Judicial de la Federación, (órganos jurisdiccionales, organismos auxiliares y administrativos) utilizando los medios tecnológicos mencionados, para la planeación, control y evaluación del crecimiento del Poder Judicial de la Federación (con excepción de la SCJN).

La consulta de la información de la estadística judicial y de otro tipo deberá ser a través de aplicaciones (programas y sistemas) y medios altamente eficientes y seguros. Los usuarios, sin importar su nivel, deberán estar capacitados para entender información estadística gráfica y numérica.

Además es preciso lograr que la generación de la estadística judicial no se convierta en una carga adicional para los órganos jurisdiccionales sino que reporte beneficios concretos al interior; por lo que es imprescindible crear normatividad respecto a la forma en que la información deberá ser rendida, cuidando que la información se maneje con un alto grado de confiabilidad y, sobre todo, de confidencialidad ya que, inclusive, los libros del gobierno podrían ser sustituidos por controles computarizados, aunque, para ello, sería necesario impulsar las reformas legales correspondientes a la normatividad respectiva (arts. 61 a 66 del Código Federal de Procedimiento Civiles).

5.- Prestación nacional de servicios informáticos.

Es importante prever el suministro de los servicios de mantenimiento preventivo y correctivo a los equipos de cómputo, así como de los servicios de soporte técnico a los usuarios del Poder Judicial de la Federación, distribuidos a nivel nacional; para ello se deberán registrar los reportes de servicio y darles seguimiento hasta su solución, con el fin de conocer en cualquier momento el historial en cada caso. Asimismo, es conveniente vigilar la correcta dotación de bienes informáticos.

Por otra parte, también es pertinente incluir la contratación de terceros para los servicios de mantenimiento de equipos de cómputo propiedad de la institución o de particulares; esta acción ayudará a la ejecución eficiente y ágil de los procesos de impartición de justicia al eliminar fallas que entorpezcan su dinámica. También el proporcionar los servicios de asesoría, de sistemas y de capacitación por medio de organismos o consultorías externas, permitirá lograr tiempos de respuesta óptimos y disminuir los gastos de viáticos y pasajes.

6.- Creación de programas de capacitación.

Se sugiere crear programas de capacitación que cubran la demanda nacional. El establecimiento de una cultura informática institucional y la especialización del personal en el uso de herramientas de cómputo y de programas formales es indispensable para la formación y entrenamiento del personal del Poder Judicial de la Federación. El grupo usuario más representativo sería el de los oficiales judiciales (o sea, el personal administrativo que apoya en las labores de transcripción de documentos, archivos, registro y control de expedientes de los asuntos judiciales), y se haría necesaria la difusión de conocimientos y la promoción del uso de herramientas de cómputo a los niveles de secretarios y titulares de juzgados y tribunales y que la capacitación judicial asistida por computadora, a través de programas tutoriales, pudiera acelerar el desarrollo del personal y de su carrera judicial.

Por ello es recomendable incrementar el nivel de la cultura informática a nivel institucional, para facilitar el uso y asimilación de nuevos conceptos, sistemas, accesorios, computadoras y software, tales como programas de productividad, informática jurídica y tecnologías de información en general, unificar las herramientas de cómputo (hardware y software) utilizadas dentro del Poder Judicial de la Federación, impartir cursos cuyo tema sean programas de vanguardia al personal de las áreas de informática que permitan un mayor aprovechamiento del equipo, y brindar mejores alternativas para que el usuario pueda lograr un mayor desempeño en sus funciones.

También es conveniente establecer las bases tendientes a formar abogados con una especialidad en informática jurídica, que incluya aspectos tales como la muestra de propuestas y proyectos de aplicación en el ámbito jurídico; la definición de bases para el desarrollo de nuevos campos, ideas y proyectos de estudio e investigación; y el conocimiento y aplicación en la práctica de instrumentos conceptuales y tecnológicos novedosos, propios de la informática

jurídica. Asimismo, es necesario fortalecer los mecanismos de consulta, asesoría y colaboración entre la comunidad jurídica y la comunidad informática institucional.

7.- Sistematización Integral Administrativa

En este inciso se sugiere proporcionar a las áreas administrativas del Consejo de la Judicatura Federal, los medios tecnológicos e informáticos que permitan crear un ambiente de trabajo que promueva la integración, coordinación y programación de los procesos administrativos y financieros que intervienen en las diferentes áreas del Consejo, elevando la eficiencia operativa que apoye las funciones sustantivas de la Institución.

La conformación del sistema integral administrativo deberá estar dada por los sistemas o módulos que se desarrollarán para el control y registro de los procesos relacionados con la administración de los recursos humanos, financieros y materiales, no sólo conviviendo en un mismo ambiente, sino interactuando unos con otros con el fin de que cada operación que suceda se vea reflejada de inmediato en las áreas que involucre, no importando si la operación se realiza en el sector central, que sería el 1er. Circuito (D.F.), o en el área foránea: circuitos del 2° al 23, los que, según el Acuerdo 1/1993 del 13 enero de 1993 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, reformado por el 1/1994 del 25 de febrero de 1994¹⁰⁵, están distribuidos territorialmente de la siguiente manera:

- 1°.- Distrito Federal.
- 2°.- Estado de México.
- 3°.- Jalisco/Colima.
- 4°.- Nuevo León.
- 5°.- Sonora.
- 6°.- Puebla/Tlaxcala.
- 7°.- Veracruz.

¹⁰⁵ Diario Oficial de la Federación, Secretaría de Gobernación, 25 de febrero de 1994.

- 8°.- Coahuila/Durango.
- 9°.- San Luis Potosí.
- 10°.- Tabasco/Veracruz.
- 11°.- Michoacán.
- 12°.- Sinaloa/Nayarit/Baja California Sur.
- 13°.- Oaxaca.
- 14.- Yucatán/Campeche/Quintana Roo.
- 15°.- Baja California.
- 16°.- Guanajuato.
- 17°.- Chihuahua.
- 18°.- Morelos.
- 19°.- Tamaulipas.
- 20°.- Chiapas.
- 21°.- Guerrero.
- 22°.- Querétaro/Hidalgo.
- 23°.- Zacatecas/Aguascalientes.

El uso y aplicación correcta de tecnología de punta, o sea, la que se encuentra en la vanguardia en materia de informática, así como la colaboración y celeridad del sector administrativo del Consejo de la Judicatura Federal en la definición, integración y optimización de los procesos será un factor decisivo para alcanzar tal fin.

8.- Creación de un banco de datos.

Es importante la creación de un banco de datos integrales e institucionales para consumo interno o público; esto permitirá el acceso a datos estadísticos, de control y seguimiento de asuntos, de precedentes y referencias y del acervo jurídico aplicable (Jurisprudencia y Tesis Aisladas, Legislación y Doctrina). Al tener equipos interconectados se evitará la duplicidad e inconsistencia de datos y de procedimientos en los juicios.

9.- Automatización de procedimientos.

En la automatización de los procedimientos del Juicio de Amparo y de los procesos federales, además de la generación automatizada de documentos, los equipos de cómputo son apoyos útiles para la gestión, el control y el seguimiento de asuntos y promociones; para la automatización de los flujos de trabajo; para la consulta y selección de criterios jurídicos (jurisprudencia y tesis aisladas) asistidos por computadora; para el uso de sistemas y apoyo a la toma de decisiones y a la resolución judicial principalmente. También sería conveniente computerizar los procedimientos de notificación y de informes al público en general.

10.- Automatización del turno de asuntos.

Es recomendable lograr que el turno de asuntos que efectúan las oficinas de correspondencia sea totalmente equitativo; para ello será necesario requerir del control y vigilancia de factores externos, tanto administrativo como jurídico a través de la Contraloría Interna o la Visitaduría Judicial para vigilar el cumplimiento de lo dispuesto por la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, de la unificación de criterios y de la incorporación de esquemas de seguridad, ya que, en general los procesos jurisdiccionales demandan de altos niveles de confidencialidad y de seguridad informática.

Esta automatización podría resolver, por medio de la organización y control, la dilación intencionada de trámites diversos causados muchas veces por el rezago judicial, la venta de la justicia al mejor postor, la corrupción, la entrega y recepción de dádivas y gratificaciones, y otras lacras y vicios que originan irritación social.

11.- Creación de mecanismos de difusión.

Dada la dispersión geográfica de los juzgados y tribunales federales, se considera indispensable la creación de mecanismos nacionales de difusión que permitan la

concertación nacional de iniciativas y esfuerzos, para facilitar la participación activa, la capacitación, la prestación de servicios informáticos y, en consecuencia, el aprovechamiento al máximo de la informática.

12.- Disminución de tiempos de respuesta.

Es importante disminuir los tiempos de respuesta y los costos en la prestación de servicios que efectúan las unidades administrativas centrales, originados por la gran dispersión de órganos jurisdiccionales. Para la concentración o la dispersión de recursos y servicios, se requiere del intercambio electrónico de información al interior del Poder Judicial de la Federación, con diversos terceros institucionales (Aseguradoras, Bancos, ISSSTE, empresas públicas o privadas, gobiernos estatales o municipales, etc.) y con prestadores de servicios. Los mecanismos de coordinación y los medios de comunicación de las áreas administrativas con los órganos jurisdiccionales facilitarán la administración de la Judicatura Federal.

13.- Elevación del nivel de cultura informática en áreas administrativas.

También se sugiere elevar el nivel de cultura informática del Sector Administrativo, o sea, el referido al Consejo de la Judicatura Federal; además se requiere de la capacitación técnica a los diversos grupos de usuarios y a la comunidad de informática de las áreas administrativas, así como de mecanismos de coordinación y concertación a fin de evitar duplicidad, lagunas funcionales o desviaciones a la estrategia informática institucional.

Es deseable el desarrollo de un número mayor de aplicaciones basadas en nueva tecnología, ampliar, actualizar y completar la infraestructura de cómputo y de comunicaciones, implantar sistemas de seguridad orientados a la conservación de la información y esquemas de recuperación ante contingencias, tales como cortes de energía eléctrica, virus, daños físicos a los equipos de cómputo, etc.

14.- Módulos de información.

Se recomienda establecer módulos orientados a proporcionar información clara y oportuna a quien tiene que desahogar un trámite ante dependencias oficiales ya que, comúnmente, tropieza desde un principio, por un lado, con una profusión de reglamentos, requisitos y disposiciones administrativas escasamente difundidas y muchas veces confusas y, por el otro, con servidores públicos que se atribuyen facultades discrecionales, para cuyo ejercicio exigen al solicitante del servicio público más y más requisitos con propósitos ilegítimos de propiciar conductas inconvenientes que desembocan en corrupción.

En síntesis, se sugiere modernizar la legislación y la impartición de justicia con apoyo en la informática, la computación, la sistematización y simplificación; ya que son múltiples las disposiciones legales en el país, excesivos los requisitos para invocar derechos, pero muchas veces son inadecuadas las respuestas de las autoridades. Las técnicas de la administración pública y de la informática (con su tratamiento automático de la información) y de la cibernética (con su estudio de los mecanismos automáticos de comunicación y de control de las máquinas), pueden ser de gran ayuda en la impartición de justicia. No obstante que convalidamos que la función del juez debe ser independiente de cualquier voluntad que no tenga fuerza de ley; sin embargo, el disponer de las herramientas antes enunciadas le pueden ser de gran utilidad en su importante función jurisdiccional al disponer con suma rapidez de elementos que le proporcionen información que lo ayuden a normar su criterio y a dictar el derecho. De la capacitación, instrucción y honorabilidad del juzgador dependen los fines del derecho y, por ende, de la aplicación de lo que en nuestra sociedad entendemos por justicia.

El Estado social de Derecho no sólo lo es porque someta su actividad a la ley y sujete sus actos a la decisión de tribunales, sino lo será también en la medida en

que permita y promueva el acceso real y equitativo a todos sus habitantes al sistema de impartición de justicia.

El bienestar no sólo se mide por satisfactores materiales, sino que la obtención de una justicia expedita y suficiente es un elemento que debe integrarse dentro de la contabilidad del bienestar de los mexicanos. De su impartición eficiente depende, en buena medida, la credibilidad del pueblo en sus instituciones.

Es imperioso que los órganos encargados de la impartición de justicia y la propia sociedad alienten los procedimientos tecnológicos y su modernización; esta modernidad exige el ejercicio cotidiano y convencido del Derecho, que es el único medio para asegurar una convivencia auténticamente libre en la que verdaderamente se respete la dignidad e integridad de todos como personas que conforman un conglomerado social identificado con los mismos valores, con un pasado común y un futuro al que se aspira llegar en mejores condiciones.

Hay que tener siempre presente que en lo relativo a la justicia nada está totalmente acabado, porque su campo de acción es la búsqueda de la armonía entre los hombres; por lo tanto, la justicia concluye todos los días, y todos los días comienza nuevamente. Adecuar sus formas con las variaciones históricas es la tarea de quienes saben que tanto la administración pública, como el derecho y la impartición de justicia, son instituciones dinámicas y cambiantes que deben ir en perfecta sincronía con el ritmo y destino de la humanidad.

CONCLUSIONES

Toda propuesta derivada del resultado de una investigación es producto de una época, pero no por ello se puede dejar al margen la riqueza de las ideas que se han vertido en diversos tiempos y en distintos espacios. Es por eso que, para el estudio y entendimiento de la realidad contemporánea, además de tener información sobre la situación social del momento tenemos que nutrirnos de lo que se ha dicho y escrito en otros tiempos y que puede servirnos para avanzar en nuestras formas de ser y de actuar.

Una de las actividades que han caracterizado a la convivencia pacífica de los grupos sociales es la creación y el respeto a las normas establecidas. Por ello, el estudio del derecho es la expresión del deber ser; de cómo se debe comportar el individuo en sociedad, y cómo las sociedades y el derecho cambian; de aquí que sea necesario conocer tanto a las sociedades como al derecho en sus diversos tiempos y procesos.

Consecuentemente, la perspectiva de nuestro estudio hace obligatoria la referencia a un marco teórico que permita definir y conceptualizar adecuadamente la noción de justicia como punto nodal del Estado de derecho. El análisis filosófico resulta así pertinente tanto para describir las diversas corrientes en torno a la justicia como para determinar aquellos elementos que mejor contribuyen a configurarla universalmente.

En principio, acudimos a dos figuras que nos permiten visualizar la justicia desde dos ángulos opuestos, si bien complementarios, el organizativo-político y el psicológico-utilitarista. Nos referimos, respectivamente, a Aristóteles y David Hume. En esas coordenadas, al primero corresponde encontrar la justicia en las diversas formas políticas en las que se organiza la convivencia humana; al segundo, adentrándose en la naturaleza humana, le corresponde ahondar en las

pasiones humanas, particularmente en el egoísmo. Ambos permiten, en sus planos de estudio, que la justicia pueda ser estudiada en relación a los valores y los intereses que la nutren, en este caso los del orden, la igualdad y la libertad.

Thomas Hobbes, como filósofo del orden, nos muestra la conflictividad de un "estado de naturaleza" caracterizado por la belicosidad, por la guerra de todos contra todos. En esas circunstancias, la justicia depende de la soberanía, de la capacidad ordenadora de la monarquía absoluta. Juan Jacobo Rousseau, como filósofo de la igualdad, se opone a la opresión y la desigualdad que dejan como legado la autoridad y la propiedad provenientes del orden. Finalmente, Immanuel Kant, como filósofo de la libertad, funda la condición civil en la máxima libertad bajo la ley. La vieja fórmula estabilizadora del cambio y el equilibrio, la división de poderes, corona en Kant la posibilidad de la vida justa bajo las condiciones del orden, la igualdad (jurídica) y la libertad en la categoría política del Constitucionalismo.

Estas proposiciones que forman un cuerpo teórico acerca de la justicia nos indican sus alternativas y posibilidades; pero la justicia tiene una compleja gama de aristas, que se deben de tomar en cuenta cuando se aborda un estudio sobre ella. Entre éstas están los significados conceptuales, las proposiciones doctrinarias, la legislación vigente, sus interpretaciones y sus aplicaciones.

Así, se desarrollaron apartados sobre los diversos aspectos que configuran el marco de la justicia como son las connotaciones semánticas en su desarrollo histórico, su relación con los principios constitucionales en las distintas interpretaciones doctrinarias, de lo que se colige que el tema de la justicia está estrechamente relacionado con el tema de las constituciones políticas en cuanto éstas ofrecen el marco constitucional para la aplicación específica y concreta de la misma; de ahí que hablemos de justicia legal, conmutativa y distributiva, así como de justicia social, con la pretensión de exponer los criterios de valor que deben ser tomados en cuenta para su aplicación.

Todo poder ejercido sobre una nación debe tener un comienzo; tiene que ser delegado por ella o, en el peor de los casos, arrogado por quien lo ejerce. No hay otros orígenes: todo poder delegado es confianza y todo poder arrogado es usurpación. Aquí reside la importancia de reconocer cuál es la fuente de las constituciones y lo que las produce. De acuerdo con esta corriente es el pueblo y no el gobierno el que da origen a esas normas fundamentales y es, además, la fuente de legitimidad del poder. De aquí deriva, precisamente, la argumentación del constitucionalismo que no reconoce más que aquel poder subordinado a la ley. El poder que deriva del pueblo y que se hace ley es el que tiene validez; el poder que no proviene del pueblo y que no admite la superioridad de la ley es usurpación.

Bajo esas premisas, se juzga que el mejor gobierno es el gobierno de las leyes; es decir, el régimen en donde predominan las normas jurídicas sobre el arbitrio y la variabilidad de los hombres para garantizar la justicia. El Estado moderno es, ante todo, un Estado apegado a derecho, o sea, es el Estado en el que se le da primacía al orden jurídico; en el cual el gobierno se somete al derecho y en el cual existe una norma constitucional que proporciona instrumentos para lograr el sometimiento al derecho y cuya expresión doctrinaria es el constitucionalismo. Un Estado será más legítimo en cuanto más respete las leyes y en cuanto sea un régimen subordinado a la ley y en el que el gobierno que ejerce el poder lo haga mediante leyes.

Podemos afirmar con Mario de la Cueva que el hecho de existir el constitucionalismo es establecer un régimen cuyo objetivo fundamental es garantizar la libertad. Esta visión del poder tiende a limitarlo mediante normas jurídicas, es decir, a que todo gobierno constitucional sea, en consecuencia, un gobierno limitado por el derecho, y de aquí que el constitucionalismo esté conformado por la doctrina y la práctica de los límites al poder político mediante la ley.

Además, se requiere que las diferentes funciones estatales sean asignadas a órganos diferentes; de esta manera, los límites al poder nacen de su distribución entre varios órganos con distintas funciones que, adicionalmente a su recíproca colaboración, se controlarán mutuamente, por lo que de ahí surge el equilibrio de poderes.

Las funciones elementales del Estado son la legislativa, la ejecutiva y la judicial o jurisdiccional. La teoría de la separación y equilibrio de poderes consiste en que existan tantos poderes como funciones y que cada uno de esos poderes realice una función específica; este es el Estado Constitucional, esto es, el Estado que, además de estar limitado por el derecho, lo está también por la división y por el equilibrio de poderes.

El federalismo moderno surge en los Estados Unidos de Norteamérica a través de su Constitución Federal de 1787 que entró en vigor en 1789. El federalismo mexicano fue adoptado como forma de organización porque durante los últimos años del virreinato de la Nueva España las provincias en que se dividía gozaban de cierta autonomía gubernativa, ordenada por la Constitución de Cádiz de 1812 que las dotaba de diputaciones provinciales con amplias facultades en materias fiscal, educativa, de fomento a las actividades económicas, etc. La adopción del federalismo mantuvo la unión de las provincias y evitó su disgregación.

El federalismo mexicano nació como un anhelo de democracia, de gobierno propio y de libertad. Así, desde 1824, México adoptó para su gobierno la forma de república representativa, popular y federal, la cual sufrió cambios debidos a guerras intestinas, invasiones extranjeras, mutilaciones del territorio nacional, pero que finalmente fue ratificada en el acta de reformas de 1847, por la Constitución Federal de 1857 y por la vigente Constitución General de la República de 1917.

El federalismo se traduce en el primer reparto de facultades que se da entre los órganos federales y los órganos de las entidades federativas. Este sistema de

reparto está expresado en el artículo 124 de la Constitución Federal, al señalar que todas las materias que no estén expresamente concedidas por dicha constitución a los órganos federales corresponden a los estados miembros.

La segunda distribución de competencia se realiza entre los tres poderes federales a través de la aplicación de la teoría de la división o separación de poderes. Por otra parte, como consecuencia del sistema federal, en nuestro país existe una dualidad de organismos judiciales: los tribunales de la Federación y los tribunales de los estados miembros. En el ámbito federal, la justicia se imparte por los tribunales que integran el Poder Judicial Federal: La Suprema Corte de Justicia de la Nación, el Tribunal Electoral, los 90 Tribunales Colegiados de Circuito, los 49 Tribunales Unitarios de Circuito y los 183 Juzgados de Distrito.

La impartición de justicia federal se lleva a cabo mediante la función propiamente judicial o jurisdiccional originaria del Poder Judicial de la Federación a la que aluden los artículos 104, 105 y 106 de la Carta Magna; también a través de esta función se mantiene el orden constitucional y la legalidad mediante el juicio de amparo el cual ha sido creado para proteger las garantías individuales conforme a lo dispuesto por los artículos 103 y 107 constitucionales.

Además, la impartición de justicia está encomendada a tribunales administrativos dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, como el Tribunal Fiscal de la Federación que conoce de los conflictos entre los contribuyentes y el fisco federal; sin embargo, si se da el caso de que las resoluciones que emita sean desfavorables a las autoridades administrativas y al fisco federal, serán revisables por el Poder Judicial Federal mediante un recurso ordinario.

También hay otros organismos administrativos cuyas resoluciones o laudos son finales y sólo pueden ser sometidas a las consideraciones del Poder Judicial Federal por medio del juicio de amparo directo; entre los principales se encuentran los siguientes: las Juntas Federales de Conciliación y la Junta Federal de

Conciliación y Arbitraje para la resolución de los conflictos laborales entre los trabajadores y los patrones privados; y el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje para mediar en los conflictos entre los poderes federales y sus trabajadores.

En los estados miembros de la Federación también se aplica la división de poderes en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, los cuales se depositan en una cámara de diputados, un gobernador y un Tribunal Superior de Justicia, respectivamente; el Poder Judicial estatal está normado tanto por la Constitución Federal como por la Constitución de cada una de las entidades federativas y por la respectiva Ley Orgánica del Poder Judicial Local.

Además, la impartición de justicia en el ámbito local también se apoya en tribunales administrativos, entre los que se encuentran las Juntas Locales de Conciliación así como las Juntas Locales de Conciliación y Arbitraje y los Tribunales de lo Contencioso-Administrativo.

En términos generales, los artículos 94, 97, 103, 104, 105, 106 y 107 de la Constitución General de la República regulan el funcionamiento y competencia de los tribunales federales.

Históricamente, el sistema de impartición de justicia en la sociedad mexicana ha adolecido de grandes limitaciones debido, en gran parte, a la crítica situación económica que ha prevalecido en el país, a la injusta distribución de la riqueza, a la diferenciación social existente, al exagerado formalismo procesal, al abuso y corrupción por parte de los encargados de impartir justicia, y a la ignorancia de la población de sus derechos constitucionales.

Por estas razones, se requiere de una constante actualización de los ordenamientos jurídicos, del mejoramiento del sistema de impartición de justicia -sobre todo de los juzgadores-, así como de una intensa campaña educativa

dirigida a la población para que conozca los derechos y obligaciones que le confiere la ley; también se necesita modificar las prácticas establecidas de comportamiento social por otras más acordes con el Estado de derecho en el que pretendemos convivir.

La modernidad es un estado ideal de organización social que abarca las esferas económica, política y social de un determinado país; para alcanzarla es necesario transitar por el camino de la modernización, que es el proceso en donde confluyen pasado, presente y futuro de una sociedad racional. El actual proceso de modernización se inició como una decisión de gobierno y se ha convertido en una acción prioritaria del Estado.

Nuestra propuesta concreta, como aportación en la búsqueda de soluciones a la problemática tratada a lo largo de este trabajo de investigación, consiste en considerar a la informática como herramienta indispensable para la modernización, la integración y el fortalecimiento del Poder Judicial de la Federación; asimismo, insistimos en que se debe utilizar a la tecnología no como sustituto del criterio, honestidad, experiencia y juicios de valor que el juzgador refleja en sus resoluciones, sino como su coadyuvante ágil y confiable en la importante función que le ha sido encomendada de llevar a cabo una impartición de justicia más eficiente y con mayor cobertura nacional.

No obstante que se han dado importantes avances con esta finalidad en el Poder Judicial Federal, a nivel central, resulta impensable el Poder Judicial de la Federación del año 2000, sin la aportación de la informática en sus aspectos tanto de infraestructura como de sistemas informáticos que abarque tanto el nivel central como foráneo; por ello nuestra propuesta sugiere que se posibilite la adecuada incorporación de los elementos que enseguida se enuncian, que arrojarían las siguientes ventajas:

- Sistema de telecomunicaciones.
 - Consulta oportuna de información emanada de la Suprema Corte.
 - Actualización de aplicaciones jurídicas y administrativas.
 - Concentración de información foránea.
 - Intercomunicación con cualquier área del Poder Judicial.
 - Optimización de recursos materiales y reducción de costos.
 - Acceso a bancos de datos internacionales a través de Internet.
 - Servicios de voz, datos e imágenes.
 - Capacitación a distancia.

- Red Nacional de Telecomunicaciones.
 - Columna vertebral de sistema de comunicación de voz y datos.
 - Interconexión con los órganos que integran el Consejo de la Judicatura
 - Infraestructura de comunicaciones local y remota a nivel nacional:
 - Implantación de redes de área local.
 - Implantación de redes de área amplia.
 - Servicios de Internet e Intranet.
 - Multimedia y videoconferencia.
 - Correo electrónico.
 - Servicios integrados de voz, datos e imágenes.
 - Asesoría y soporte remotos a usuarios y a recursos informáticos.

- Infraestructura básica de cómputo.
 - Herramientas de productividad para trabajo en grupo.
 - Equipo de cómputo en cada escritorio de trabajo.
 - Herramientas de productividad básica.
 - Automatización de oficinas.
 - Disponibilidad de periféricos y accesorios de trabajo.

- Intercambio de información con otras instituciones.
- Estadística de la Judicat. Federal.
- Prestación nacional de servicios informáticos.
- Creación de programas de capacitación.
- Sistematización integral administrativa
- Creación de un banco de datos.
- Convenios para el intercambio automático de información con entidades gubernamentales, universidades, institutos de investigación.
- Consulta a bancos de datos externos y difusión de información
- Suministro de información de estadística judicial y general a las áreas usuarias del Poder Judicial de la Federación.
- Manejo de información confiable.
- Suministro de servicios de mantenimiento preventivo y correctivo a los equipos de cómputo.
- Servicios de asesoría, de sistemas y de capacitación externa
- Establecimiento de una cultura informática institucional.
- Especialización del personal en el uso de herramientas de cómputo y de programas.
- Grupo usuario más representativo: oficiales judiciales.
- Difusión de conocimientos a secretarios y titulares de juzgados y tribunales.
- Bases para formar abogados con especialidad en informática jurídica.
- Suministro de medios tecnológicos que posibiliten la integración, coordinación y programación de los procesos administrativos y financieros de la institución.
- Enlace de los circuitos ubicados en la república.
- Acceso a datos estadísticos, de control y seguimiento de asuntos y del acervo jurídico aplicable.
- Evitar la duplicidad de datos y procedimientos.

- Automatización de procedimientos.
- Generación automatizada de documentos.
- Control y seguimiento de asuntos y promociones.
- Consulta y selección de criterios jurídicos como apoyo para la toma de decisiones orientadas a la emisión de resoluciones judiciales.
- Automatización del turno de asuntos.
- Impedir la dilación intencionada de trámites diversos.
- Evitar la recepción de dádivas y gratificaciones.
- Creación de mecanismos de difusión.
- Creación de mecanismos que permitan la concertación nacional de iniciativas y esfuerzos.
- Facilitar la participación, la capacitación y la prestación de servicios informáticos.
- Disminución de tiempos de respuesta.
- Disminución de tiempos y costos en la prestación de servicios mediante el intercambio electrónico de información, dada la dispersión de los órganos jurisdiccionales..
- Comunicación de las áreas administrativas con los órganos jurisdiccionales para facilitar la administración de la Judicatura Federal.
- Elevación del nivel de cultura informática en áreas admvas.
- Capacitación técnica del personal que labora en el sector administrativo (Consejo de la Judicatura Federal).
- Capacitación a grupos de usuarios y comunidad informática del Poder Judicial de la Federación.
- Implantación de sistemas de seguridad para conservar la información y recuperación de la misma ante contingencias.
- Módulos de información.
- Establecimiento de módulos para proporcionar información a quien tenga que desahogar trámites ante tribunales y áreas administrativas.

Con los elementos antes enunciados se podrá disponer de sistemas integrados por sector (soporte a funciones de gobierno y a la impartición de Justicia), así como de aplicaciones jurídicas orientadas al alcance de un propósito particular (gestión, consulta, etc.).

También al disponer de bancos de datos institucionales, se podrá contar de manera expedita con datos internos correspondientes a la institución, como Recursos Humanos, Financieros, Materiales, Control, Seguimiento y Estadística Judicial y General, Jurisprudencia, Legislación, Doctrina, etc., y de carácter externo como acceso al INEGI, a la totalidad de los órganos que integran el Poder Judicial Federal, al Sistema Nacional de Seguridad, Universidades, Centros de Investigación, Internet, Compuserve, etc.

Asimismo, al establecer el manejo digital de documentos, se hará menor uso de papel y de procedimientos manuales, lo que significará un ahorro. También se dispondrá de sistemas de información ejecutiva y de apoyo a la toma de decisiones y de recopilación y análisis automático de la información de Estadística Judicial.

Del mismo modo, se hará necesario establecer la normatividad en tecnología y estándares para fijar el uso de metodologías formales y el establecimiento de estándares institucionales.

Igualmente, con base en esta propuesta se propiciará la investigación e incorporación continua de nuevas tecnologías; la organización de sistemas de mayor eficiencia y productividad; se generará personal de alta capacidad y experiencia con un plan de carrera interdisciplinario definido, contemplando tanto el aspecto tecnológico como jurídico, así como la profesionalización y especialización del personal informático.

Se posibilitará la combinación idónea de la subcontratación de terceros y una organización interna de bajo volumen pero de gran capacidad; la orientación a servicios informáticos de alta calidad, superior a los que prestan compañías externas; y el rediseño y automatización de los procesos internos para una mejor atención a los requerimientos de los usuarios a nivel nacional.

De igual forma, se generarán grupos interdisciplinarios integrados y coadyuvantes al desarrollo informático institucional; se proporcionará atención especial al desarrollo e implantación de sistemas de misión crítica, delegando varios servicios a compañías externas, y se dará origen a alianzas estratégicas que colaboren en el logro de los objetivos de la institución.

Sin embargo, es importante resaltar que todos los supuestos teóricos sólo pueden ser llevados a la práctica si se parte de la convicción de que una sociedad se encuentra en el camino del progreso cuando se apoya en el Estado de Derecho. La sociedad mexicana se encuentra en esa tendencia de aprovechamiento de las ideas de los pensadores más trascendentes de la historia para lograr una organización moderna.

Por ello, la modernización de la impartición de justicia implica la confrontación de racionalidades, incluso antagónicas, para llegar a la confluencia de intereses de la sociedad en su totalidad. Ya no son las decisiones unilaterales las que establecen las premisas para la aplicación de los criterios de justicia, se requiere la incorporación de todos los integrantes de la sociedad que conozcan y tengan elementos para el ejercicio pleno de la justicia. La situación existente, en la que las carencias de los insumos básicos para la satisfacción, en muchas ocasiones de las necesidades vitales, impide sobre todo que los grupos que se encuentran en esa situación puedan tener una conciencia o, cuando menos, una idea de la legalidad que los protege.

Aquí el Estado cuenta con dos alternativas, como se ha visto en el desarrollo histórico de la humanidad: o se convierte en una entidad de sojuzgamiento y dominio social o se constituye en la representación legal y legítima de la sociedad. En el primer caso, independientemente de que sea una oligarquía o una monarquía, son pocos los que imponen sus criterios al conglomerado social; en el segundo, se manifiesta la capacidad y habilidad de ejercer el poder mediante el convencimiento, la conciliación, la búsqueda de las coincidencias y divergencias de los intereses de los grupos, pero, finalmente es clara la orientación hacia un proyecto colectivo.

El funcionamiento confiable y expedito de un sistema judicial es garantía de legalidad de cualquier sociedad civilizada y permite la convivencia pacífica de los ciudadanos, dándoles a conocer a cada uno de ellos los límites de sus derechos y obligaciones. Un sistema judicial "justo" es uno de los grandes logros y alcances de la humanidad; el apartarnos de su observancia implica que las leyes serán letra muerta y estaremos regresando a la ley de la selva.

Un Estado de estas características es un Estado de derecho sólido, fuerte, que vence porque convence y que es respetado porque respeta. Pero, además, asume la responsabilidad de darle a los integrantes de la población las armas jurídicas que le sirven para luchar en contra de la negligencia, la prepotencia y la corrupción.

Usar el poder del Estado para apoyar el fortalecimiento del régimen jurídico puede darle a México la consolidación que requiere con miras a constituir una sociedad moderna, tanto en lo político como en lo económico y en lo social, que impulse la participación democrática de sus componentes y que se esfuerce en proporcionar los satisfactores que le demanda la colectividad, por lo que consideramos que con una firme decisión política se podrá sustentar una auténtica sociedad jurídica.

BIBLIOGRAFIA

- ACOSTA ROMERO, MIGUEL. "TEORIA GENERAL DEL DERECHO ADMINISTRATIVO". EDIT. PORRUA, MEXICO, 1993.
- AGUILAR VILLANUEVA, LUIS. EN REVISTA DE ADMINISTRACION PUBLICA NO. 54. INAP, MEXICO, 1983.
- ALSINA, HUGO. "TRATADO TEORICO PRACTICO DE DERECHO PROCESAL Y COMERCIAL". COMPAÑIA ARGENTINA DE EDITORES, BUENOS AIRES, 1941.
- APTER, DAVID. "THE POLITICS OF MODERNIZATION", THE UNIVERSITY OF CHICAGO PRESS, USA, 1965.
- ARISTOTELES. "LA POLITICA" EDITORA NACIONAL, MADRID, 1972.
- ARISTOTELES. "LA POLITICA", VERSION ESPAÑOLA, INTRODUCCION DE ANTONIO GOMEZ ROBLEDO, EDIT. PORRUA, COLECCION "SEPAN CUANTOS...", MEXICO, 1973.
- BOBBIO, NORBERTO Y MATTEUCI, NICOLA. "DICCIONARIO DE POLITICA", EDIT. SIGLO XXI, MEXICO, 1981.
- BURGOA ORIHUELA, IGNACIO. "DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO", EDIT. PORRUA, S.A., MEXICO, 1996.
- BURGOA ORIHUELA, IGNACIO. "EL JUICIO DE AMPARO". EDIT. PORRUA, S.A., MEXICO, 1992.
- CALZADA PADRON, FELICIANO. "DERECHO CONSTITUCIONAL" EDITORIAL HARLA, MEXICO, 1990.
- CUEVA, MARIO DE LA. "LA CONSTITUCION DEL 5 DE FEBRERO DE 1857", EN EL CONSTITUCIONALISMO A MEDIADOS DEL SIGLO XIX, TOMO II, UNAM, MEXICO, 1957.
- CUEVA, MARIO DE LA. "TEORIA DE LA CONSTITUCION", EDIT. PORRUA, MEXICO, 1982.
- CHEVALIER, JACQUES, ET AL.. "LA CIENCIA ADMINISTRATIVA", INAP, FCE, MEXICO, 1980.
- DELGADILLO GUTIERREZ, LUIS H. "ELEMENTOS DE DERECHO ADMINISTRATIVO" EDITORIAL NORIEGA, LIMUSA, MEXICO, 1991.

DEL VECCHIO, GIORGIO. "LA JUSTICIA". EDITORIAL GONGORA, MADRID, 1925.

DICCIONARIO JURIDICO MEXICANO. INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURIDICAS, UNAM, PORRUA, 1987.

DICCIONARIO DE DERECHO PROCESAL CIVIL. EDIT. PORRUA, MEXICO, 1978.

ENCICLOPEDIA INTERNACIONAL DE LAS CIENCIAS SOCIALES, TOMO 7, EDIT. AGUILAR, MADRID, 1975.

FIX-ZAMUDIO, HECTOR. "FUNCION DEL PODER JUDICIAL EN LOS SISTEMAS CONSTITUCIONALES LATINOAMERICANOS", UNAM, MEXICO, 1977.

FIX-ZAMUDIO, HECTOR. MEXICO: EL ORGANISMO JUDICIAL (1950-1975), EN "EVOLUCION DE LA ORGANIZACION POLITICO CONSTITUCIONAL EN AMERICA LATINA 1950-1975", TOMO I, UNAM, MEXICO, 1978.

FRAGA, GABINO. "DERECHO ADMINISTRATIVO" EDITORIAL PORRUA, MEXICO, 1992.

GARCIA MAYNEZ, EDUARDO. "INTRODUCCION AL ESTUDIO DEL DERECHO" EDITORIAL PORRUA, MEXICO, 1990.

GARCIA MAYNEZ, EDUARDO. "TEORIA DE LA JUSTICIA EN LOS DIALOGOS DE PLATON" UNAM, MEXICO, 1981.

GONZALEZ DIAZ-LOMBARDO, FRANCISCO JAVIER. "COMPENDIO DE HISTORIA DEL DERECHO Y DEL ESTADO", EDIT. LIMUSA, MEXICO, 1979.

GUERRERO OROZCO, OMAR. "LA ADMINISTRACION PUBLICA DEL ESTADO CAPITALISTA". EDIT. FONTAMARA, BARCELONA, ESPAÑA, 1981.

HABERMAS, JÜRGEN. "EL DISCURSO FILOSOFICO DE LA MODERNIDAD", EDIT. TAURUS, MADRID, 1989.

HUME, DAVID. "TRATADO DE LA NATURALEZA HUMANA" EDITORA NACIONAL, MADRID, 1981.

HUNTINGTON, SAMUEL. "POLITICAL ORDER IN CHANGING SOCIETIES", ED. NEW HAVEN, YALE UNIVERSITY PRESS, USA, 1969.

JIMENEZ CASTRO, WILBURG. "ADMINISTRACION PUBLICA PARA EL DESARROLLO INTEGRAL". FCE, MEXICO, 1976.

KELSEN, HANS. "LOS JUICIOS DE VALOR EN EL DERECHO" TRADUCCION DE EDUARDO GARCIA MAYNEZ, EDITORIAL LOZADA, BUENOS AIRES, 1946.

- LOCKE, JOHN. "ENSAYO SOBRE EL GOBIERNO CIVIL" FCE, MEXICO, 1941.
- LLAMBIAS DE ACEVEDO, JESUS V. "EL PENSAMIENTO DEL DERECHO Y DEL ESTADO EN LA ANTIGÜEDAD DESDE HOMERO A PLATON". COMPAÑIA ARGENTINA DE EDITORES, BUENOS AIRES, 1967.
- MADRID HURTADO, MIGUEL DE LA. "ESTUDIOS DE DERECHO CONSTITUCIONAL". EDIT. PORRUA, MEXICO, 1980.
- MARTINEZ MORALES, RAFAEL. "DERECHO ADMINISTRATIVO" PRIMER CURSO. EDITORIAL HARLA, MEXICO, 1991.
- MOLINA PIÑEIRO, LUIS. "ESTRUCTURA DEL PODER Y REGLAS DEL JUEGO POLITICO EN MEXICO". UNAM, MEXICO, 1980.
- MONTESQUIEU, CHARLES. "DEL ESPIRITU DE LAS LEYES", EDIT. PORRUA, MEXICO, 1977.
- MORENO, DANIEL "DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO" EDITORIAL PAX, MEXICO, 1976.
- MOTO SALAZAR, EFRAIN. "ELEMENTOS DE DERECHO" EDITORIAL PORRUA, S.A., MEXICO, 1990.
- NORIEGA, ALFONSO. "EL ORIGEN NACIONAL Y LOS ANTECEDENTES HISPANICOS DEL JUICIO DE AMPARO". EDIT. JUS, MEXICO, 1942.
- OSORNIO CORRES, FRANCISCO JAVIER. "ADMINISTRACION PUBLICA EN EL MUNDO". UNAM, MEXICO, 1983.
- PEREZNIETO CASTRO, LEONEL. "INTRODUCCION AL ESTUDIO DEL DERECHO". EDIT. HARLA, MEXICO, 1989.
- PICHARDO PAGAZA, IGNACIO "INTRODUCCION A LA ADMINISTRACION PUBLICA DE MEXICO". TOMOS I Y II, INAP, MEXICO, 1984.
- PINA, RAFAEL DE Y PINA VARA, RAFAEL DE. "DICCIONARIO DE DERECHO", PORRUA, S.A., MEXICO, 1985.
- PINA, RAFAEL DE. "DICCIONARIO DE DERECHO". EDIT. PORRUA, MEXICO, 1986.
- RECASENS SICHES, LUIS. "SOCIOLOGIA". EDITORIAL PORRUA, MEXICO, 1986.
- SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION. "MANUAL DEL JUICIO DE AMPARO". EDIT. THEMIS, MEXICO, 1988.

TASCON FUENTES, CIPRIANO. "ASPECTOS SOCIOJURIDICOS DE LA CORRUPCION DE LOS FUNCIONARIOS PUBLICOS EN MEXICO". TESIS. FACULTAD DE DERECHO, UNAM, MEXICO, 1987.

TENA RAMIREZ, FELIPE. "DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO", EDIT. PORRUA, MEXICO, 1981.

N O R M A T I V I D A D

CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EDIT. PORRUA, MEXICO, 1991.

CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. GRECA EDITORES, MEXICO, 1997.

CODIGO CIVIL PARA EL DISTRITO FEDERAL EN MATERIA DE FUERO COMUN Y PARA TODA LA REPUBLICA EN MATERIA DE FUERO FEDERAL. EDICIONES DELMA, MEXICO, 1996.

CODIGO PENAL PARA EL DISTRITO FEDERAL EN MATERIA DE FUERO COMUN Y PARA TODA LA REPUBLICA EN MATERIA DE FUERO FEDERAL. EDICIONES DELMA, MEXICO, 1996.

CODIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES. EDICIONES DELMA, MEXICO, 1996.

CODIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES. EDICIONES DELMA, MEXICO, 1996.

J U R I S P R U D E N C I A

RUBRO: PROPORCIONALIDAD DE LAS CONTRIBUCIONES. DEBE DETERMINARSE ANALIZANDO LAS CARACTERISTICAS PARTICULARES DE CADA UNA.

INSTANCIA: PLENO.

FUENTE: SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACION.

EPOCA: OCTAVA.

TOMO: IV, PRIMERA PARTE.

TESIS: J/P, 4/90. PAGINA 143. (TEXTO DE LA TESIS DE JURISPRUDENCIA 4/1990 APROBADA POR EL TRIBUNAL EN PLENO EN SESION PRIVADA DE JUEVES 18 DE ENERO DE 1990, POR UNANIMIDAD DE 20 VOTOS).

RUBRO: ACTIVO DE LAS EMPRESAS, IMPUESTO AL. LA LEY RELATIVA NO VIOLA EL PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD TRIBUTARIA, PUESTO QUE SU OBJETO ES INDICATIVO DE CAPACIDAD ECONOMICA DEL SUJETO DEL IMPUESTO.

INSTANCIA: PLENO.

FUENTE: SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACION.

EPOCA: OCTAVA.

TOMO: VI, PRIMERA PARTE.

TESIS: J/P. 18/90, PAGINA 66. (TEXTO DE LA TESIS DE JURISPRUDENCIA 18/1990 APROBADA POR EL TRIBUNAL EN PLENO EN SESION PRIVADA DE MIERCOLES 21 DE NOVIEMBRE DE 1990, POR UNANIMIDAD DE 20 VOTOS).

HEMEROGRAFIA

DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION. SECRETARIA DE GOBERNACION, 25 DE FEBRERO DE 1994.

DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION. SECRETARIA DE GOBERNACION, 26 DE MAYO DE 1995.

DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION. SECRETARIA DE GOBERNACION, 22 DE AGOSTO DE 1996.

DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION. SECRETARIA DE GOBERNACION, 22 DE NOVIEMBRE DE 1996.

DIARIO "EL FINANCIERO". MEXICO, D.F., 29 DE SEPTIEMBRE DE 1997.

DOCUMENTOS

PODER EJECUTIVO FEDERAL. "PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1995-2000". SHCP, MEXICO, 1995.