



# UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES  
ACATLÁN

**“Propuesta para Reivindicar y Legitimar la Facultad  
Jurisdiccional al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y  
Administrativa acerca del Procedimiento de Responsabilidad  
Administrativa de los Servidores Públicos”**

**T E S I S**  
QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE :  
LICENCIADO EN DERECHO  
P R E S E N T A :  
HUGO HERNÁNDEZ MARTÍNEZ

**ASESOR: LIC. HILARINO CRUZ GARCÍA**

ACATLÁN, ESTADO DE MÉXICO, OCTUBRE DE 2006



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.

*¡Cuan difícil resulta romper con los prejuicios establecidos y aconsejar las medidas que pueden ser útiles a una comunidad, que no sabe si apoyar los intereses creados o afrontar los riesgos de nuevos planteamientos!*

*(Andrés Serra Rojas).*

## Agradecimientos

Gracias a mi único Dios.

Por ayudarme a terminar el principio de mis objetivos, sin merecer la abundancia de tus bendiciones, prueba plena de tu inmensurable bondad que das a tu creación más imperfecta.

Gracias Universidad Nacional Autónoma de México.

Por formarme bajo el cobijo de tus aulas, por los principios que sólo podrían surgir de tu grandeza y del renombre que das a México, siendo la Máxima Casa de Estudios y que prestigias a esta Gran Nación.

Gracias Madre: Sra. Isabel Hernández Martínez

Por la vida y tu sangre que corre por mi ser, fuente de mi fortaleza en los momentos más adversos y por la dicha que me acompaña; por la alegría de tu compañía que forjó en mí la meta que estoy por alcanzar.

Gracias Madre.

A mi Asesor: Licenciado Hilarino Cruz García

Porque no sólo le debo el ser mi asesor en este trabajo, le debo, además, mi vida académica, la educación y el cariño que sólo se puede obtener del mejor padre del

mundo, del que se quiere como tal;  
con especial agradecimiento.

A los H. Miembros del Jurado:

Dr. Gabino Eduardo Castrejón García,  
Lic. Alfredo Pérez Montaña, Lic. Hilarino  
Cruz García, Lic. Juan Manuel  
Gorostieta Pérez, y Lic. Roberto  
Cabrera Mendieta, con profundo  
agradecimiento, por su dedicación y por  
las importantes aportaciones a este  
trabajo

A los Autores de mis libros:

De aquellos en los que aprendí y  
logré esta meta que hoy veo más  
cercana, por sus conocimientos y  
que son quienes merecen los más  
grandes homenajes.

Gracias

A Rocío Luna Alva.

Quien me tendió su dulce mano para  
ayudarme en muchos de mis proyectos,  
por acompañarme en todo momento,  
ser quien siempre creyó en mí y me  
animó a seguir adelante; con quien  
siempre contaré y se que estará ahí  
cuando la necesite.

Con cariño gracias.

## Dedicatorias

A mis Hermanos.

Por el gusto de tenerlos, porque no imagino un solo instante de mi vida, sin saber que gracias a Dios existen y están a mi lado en todo momento y porque ustedes son una fuente inagotable para desear nuestro progreso.

A mi padre.

Porque aun cuando no estás a mi lado, dejaste firmes principios en mi vida, a los que me aferré aun en los momentos más arduos.

A mis profesores.

Porque soy una de las obras que día a día forman con sus cátedras; y por ser fundamentalmente a quienes debo los conocimientos y cultura adquiridos.

A mis amigos y compañeros.

Adrián, Andrea, Antonio, Cristhian, Carlos, Daniel, David, Diana, Eulalio, Enrique, Fabiola, Gabriel, Iván, Ivonne, Jaime, Jorge, Karen, Laura, Leonardo, Luís, Lorena, Magali, Margarita, Miguel, Miriam, Missely, Mónica, Omar, Oscar, Ricardo, Rocío, Viridiana, Jessica, etc.

Por acompañarme siempre

A Cintia:

Por el hecho de existir, porque siempre me impulsó esa inspiración

que mueve mi universo, con sólo  
evocar un pensamiento en tu honor,  
y que dios en su infinita sabiduría  
bendijo su creación con tu compañía.

**“Propuesta para Reivindicar y Legitimar la Facultad Jurisdiccional al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa acerca del Procedimiento de Responsabilidad Administrativa de los Servidores Públicos”.**

**Pág.**

<b>Introducción</b> .....	<b>1</b>
---------------------------	----------

**Capitulo I  
Antecedentes Históricos**

1.1	Generalidades.....	<b>5</b>
1.1.1	Teoría de la División del Poder.....	<b>7</b>
1.1.1.1	Aristóteles.....	<b>8</b>
1.1.1.2	John Locke.....	<b>11</b>
1.1.1.3	Juan Jacques Rousseau.....	<b>13</b>
1.1.1.4	Montesquieu.....	<b>15</b>
1.1.1.5	Jeorg Jellinek.....	<b>18</b>
1.1.2	Independencia de los Estados Unidos de Norteamérica.....	<b>20</b>
1.1.3	Revolución Francesa.....	<b>23</b>
1.1.4	Independencia de los Estados Unidos Mexicanos.....	<b>30</b>
1.2	Formación del Orden Jurídico Constitucional Mexicano.....	<b>35</b>
1.2.1	Constitución de Apatzingán.....	<b>36</b>
1.2.2	Constitución de 1824.....	<b>39</b>
1.2.3	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1857.....	<b>41</b>
1.2.4	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917.....	<b>44</b>
1.3	Antecedentes de los Tribunales Administrativos.....	<b>48</b>
1.3.1	Del Sistema Jurídico Continental-Europeo.....	<b>48</b>
1.3.2	Del Sistema Jurídico Anglosajón.....	<b>53</b>
1.3.3	Del Sistema Jurídico Mexicano.....	<b>56</b>

**Capitulo II  
El Ejercicio del Supremo Poder de la Federación**

2.1	La Soberanía Nacional.....	<b>73</b>
-----	----------------------------	-----------



2.2	Del Poder Legislativo Federal .....	76
2.3	Del Poder Ejecutivo Federal .....	77
2.4	Del Poder Judicial Federal .....	79
2.5	La Facultad Jurisdiccional .....	82
2.6	Acepciones del Concepto Jurisdicción .....	82
2.6.1	La Jurisdicción como Ámbito Territorial .....	82
2.6.2	La Jurisdicción como Competencia .....	83
2.6.3	La Jurisdicción como Conjunto de Poderes .....	83
2.6.4	La Jurisdicción en su sentido Preciso y Técnico de Función Pública .....	84
2.6.5	Concepto Técnico y Preciso de Jurisdicción .....	86
2.7	Otras acepciones del Concepto Jurisdicción .....	86
2.7.1	Jurisdicción Contenciosa .....	86
2.7.2	Jurisdicción Voluntaria .....	87
2.7.3	Jurisdicción Disciplinaria .....	88
2.8	La Jurisdicción Contenciosa-Administrativa .....	88

### **Capítulo III**

#### **De la Función Pública y la Responsabilidad de los Servidores Públicos**

3.1	Función Pública .....	90
3.1.1	El Servicio Público .....	92
3.2	Régimen Jurídico de los Servidores Públicos .....	97
3.2.1	Obligaciones y Derechos de los Servidores Públicos .....	98
3.3	La Responsabilidad de los Servidores Públicos .....	100
3.3.1	Responsabilidad Penal .....	105
3.3.2	Responsabilidad Laboral .....	106
3.3.3	Responsabilidad Administrativa .....	107
3.4	Responsabilidad Política .....	108
3.4.1	Juicio Político de los Servidores Públicos .....	108

### **Capítulo IV**

#### **El Proceso Jurídico de Responsabilidad Administrativa**

4.1	El Procedimiento Administrativo .....	115
4.1.1	Proceso y Procedimiento Administrativo .....	116
4.1.2	Naturaleza Jurídica del Procedimiento Administrativo .....	118
4.1.3	Clasificación del Procedimiento Administrativo .....	119
4.2	Procedimiento Administrativo de Responsabilidad .....	121

4.2.1	Concepto de Servidor Público.....	123
4.2.2	Sujetos de Responsabilidad Administrativa en la Función Ejecutiva Federal.....	124
4.2.3	Autoridades Competentes para conocer del Procedimiento de Responsabilidad Administrativa del Ámbito Federal.....	128
4.2.4	De las Sanciones Administrativas.....	130
4.2.5	El Procedimiento de Responsabilidad Administrativa que señala el Artículo 21 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.....	140

## **Capitulo V**

### **La Correcta Aplicación de la Función Jurisdiccional respecto a la Responsabilidad Administrativa de los Servidores Públicos**

5.1	Algunas consideraciones para establecer que la Secretaría de la Función Pública ejerce en la actualidad indebidamente Funciones Jurisdiccionales.....	148
5.2	Consideraciones acerca del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.....	152
5.3	Propuesta para que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa absorba la Función Jurisdiccional que ejerce indebidamente la Secretaría de la Función Pública.....	154
5.4	Propuesta para que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa sea una Dependencia del Poder Judicial de la Federación.....	155
	<b>Conclusiones.....</b>	<b>161</b>
	<b>Bibliografía.....</b>	<b>165</b>

## Introducción

El fin que pretendo alcanzar con el presente trabajo, sin descuidar el primordial objetivo, que es cumplir con el requisito para culminar la Licenciatura en Derecho, es presentar una propuesta con el fin de enriquecer los criterios acerca del Derecho Administrativo; claro está, sin pretender mayor arrogancia, que la del entusiasmo con que nació dicho proyecto y el amor que le profesó a mi querida Universidad Nacional Autónoma de México, a través de mi amada Facultad de Estudios Superiores Acatlán, a quien le debo mis mejores alegrías y mis mayores glorias, y que me impulsa a realizar el trabajo que a continuación presento.

El sistema de responsabilidad administrativa en México, se vislumbra con un panorama de grandes avances, en contra de la corrupción de los servidores públicos; no obstante, estos progresos, sólo se podrán desarrollar si se aplican cabalmente los ordenamientos legales conducentes; así como el fortalecimiento de instituciones, con facultades fundamentales y bases sólidas; llevando a la práctica los principios emanados de nuestro Sistema Jurídico Constitucional.

Claro ejemplo de lo anterior, es la postura que se pretende alcanzar mediante este trabajo, dentro del cual procuro enfatizar los propósitos que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos contempla para la organización de las funciones del Estado Mexicano; y en especial análisis, lo que respecta a la función jurisdiccional para determinar la Responsabilidad Administrativa de los Servidores Públicos, la cual, a mi juicio, indebidamente se encuentra globalizada en manos del Poder Ejecutivo, ya que a través de la Secretaría de la Función Pública, impone sanciones a los servidores públicos adscritos a alguna de las dependencias a su cargo, siendo (valga el parangón) una especie de Fiscal, Juez y verdugo; como se demostrará durante el desarrollo de esta Tesis.

Es de suma importancia destacar que nuestra Carta Magna establece la división del Poder en su Artículo 49, ordenando que el Supremo Poder de la Federación se divida, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial; facultando al Poder Ejecutivo para que a través de la Ley administre, al Poder Legislativo a que haga las leyes y que el Poder Judicial las aplique al caso concreto; es decir, juzgar y resolver las controversias, dando a las resoluciones la autoridad de cosa juzgada; ya que sólo los jueces tienen esta potestad.

De acuerdo a nuestra legislación, se establece que aquel servidor público que atente contra el principio de salvaguardar la legalidad, la honradez, la lealtad, la imparcialidad y eficiencia que rigen en el servicio público, será sujeto de responsabilidad administrativa; y es el caso, que todas aquellas dependencias que señala la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, incluyendo sus Órganos Administrativos Desconcentrados y la Procuraduría General de la República, se encuentran directa o indirectamente bajo el poder coercitivo de la Secretaría de la Función Pública, quien sancionará o eximirá las responsabilidades de los servidores públicos adscritos a dichas instituciones; razón por la cual, en mi opinión, los probables ilícitos administrativos quedan al arbitrio de dicha Dependencia Federal; quien en primera instancia, indebidamente ejerce una función que no le corresponde; y, en segunda, la Administración Pública Federal no debe emitir sanciones, pues existen otras instancias; es decir, en estos casos debe incumbir al Poder Judicial Federal.

En el orden de ideas de los párrafos que anteceden, se puede apreciar la intervención que el Ejecutivo ejercita, en contra de las atribuciones que originariamente pertenecen al Judicial, ya que al establecer Tribunales que con cierta "Autonomía", pero que en realidad son impuestos por el Presidente de la República, se atenta contra dicho principio; aunado a lo anterior, que por lo que respecta a la responsabilidad administrativa, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa sólo conoce de dicho procedimiento cuando se ejercita el juicio de nulidad contra la resolución emitida por la Secretaría de la Función Pública, y de la cual, en mi opinión dicha Dependencia Federal, únicamente debería de realizar la investigación para después presentarla ante el Tribunal y que del estudio de los elementos emita sentencia.

Los denominados Órganos Internos de Control, que existen dentro de las Instituciones Federales anteriormente citadas, son unidades o Autoridades Administrativas de la Secretaría de la Función Pública; las cuales, son destinadas para mantener la vigilancia y control de cada una de esas Instituciones, estos Órganos de Control Interno, son una de las diversas unidades captadoras de quejas y denuncias, en contra de servidores públicos adscritos a determinadas instituciones; quienes tienen entre sus facultades la función de captar, investigar, determinar y sancionar la probable responsabilidad administrativa de que se trate; no obstante, la Secretaría de la Función Pública puede atraer a libre arbitrio cualquier asunto que le interese. Como se

puede observar a grandes rasgos, existen variantes diversas, que se puntualizarán posteriormente y durante el desarrollo de los capítulos, las cuales muestran la vaguedad con que se atienden dichos procedimientos, pudiendo servir éstos, como pretextos para desperdiciar los recursos económicos de la Federación, con una carga de procedimientos burocráticos realmente innecesarios; además, afectando directamente al probable responsable de infracción administrativa, quien verá resuelto su asunto en demasiado tiempo; y es consecuencia de lo anterior, que el costo burocrático resulta en muchas ocasiones, superior al de la sanción que se impone o la recuperación del daño ocasionado al Erario Federal.

En el transcurso de esta exposición, señalaremos diversos inconvenientes que existen dentro del Sistema Jurídico de Responsabilidad Administrativa, los cuales se pretenden subrayar y subsanar mediante la aportación que se desea alcanzar en las propuestas de este sencillo trabajo; pero que con entusiasmo lo presento.

# Capítulo I

## Antecedentes Históricos

### **1.1 Generalidades**

1.1.1 Teoría de la División del Poder

1.1.1.1 Aristóteles

1.1.1.2 John Locke

1.1.1.3 Juan Jacques Rousseau

1.1.1.4 Montesquieu

1.1.1.5 Jeorg Jellinek

1.1.2 Independencia de los Estados Unidos de Norteamérica

1.1.3 Revolución Francesa

1.1.4 Independencia de los Estados Unidos Mexicanos

### **1.2 Formación del Orden Jurídico Constitucional Mexicano**

1.2.1 Constitución de Apatzingán

1.2.2 Constitución de 1824

1.2.3 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1857

1.2.4 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917

### **1.3 Antecedentes de los Tribunales Administrativos**

1.3.1 Del Sistema Jurídico Continental-Europeo

1.3.2 Del Sistema Jurídico Anglosajón

1.3.3 Del Sistema Jurídico Mexicano

# Capítulo I

## Antecedentes Históricos

Es menester iniciar la investigación del presente trabajo remontándonos a las principales fuentes históricas que dieron origen a la integración jurídica del Estado Mexicano, así como a los principales teóricos del Estado y del Derecho, que influyeron en nuestro sistema jurídico.

### 1.1 Generalidades

Dentro de las sociedades precursoras de nuestro actual sistema jurídico, encontramos como una de las más destacadas por su importancia e influencia en la vida internacional de los Estados modernos, a la cultura griega.

La civilización helénica de la Grecia antigua se extendió por la Península Balcánica, las islas del mar Egeo y las costas de la Península de Anatolia, en la actual Turquía, constituyendo la llamada Hélade. La civilización helénica o griega tiene su origen en las culturas cretense y micénica.

Hacia el 2700 antes de Cristo se desarrolló en la isla de Creta una rica y floreciente cultura comercial perteneciente a la Edad del Bronce. Esta cultura recibe el nombre de minoica o cretense. En torno al año 1600 a.C., los aqueos, un pueblo de habla griega y de origen indoeuropeo, irrumpieron en el territorio de la Grecia continental, estableciéndose en el extremo noreste de la península del Peloponeso. Este pueblo llegó a dominar a los cretenses. Su ciudad más importante fue Micenas.

Hacia el año 1200 a.C., otro pueblo de origen griego, los dorios, que utilizaban armas de hierro, se apoderaron de Grecia derrotando a los micenios. La guerra de Troya, descrita por Homero en la Iliada, fue, probablemente, uno de los conflictos bélicos que tuvieron relación con esta invasión. Esparta y Corinto se transformaron en las principales ciudades dóricas. Con los dorios empezó un período de retroceso cultural que se conoce con el nombre de Edad Oscura.

Después de la conquista de los dorios, la vida en toda Grecia descendió a un nivel muy primitivo, y así se mantuvo durante varios cientos de años. Sin embargo, desde el siglo VIII y hasta el siglo VI a.C., período que se conoce como época arcaica, Grecia desarrolló y culminó una gran recuperación política, económica y cultural.

Tal recuperación fue posible gracias a la organización en ciudades Estado (polis) y a la fundación de colonias en las costas de Asia Menor y

del mar Negro, en Sicilia, en el sur de Italia, en el sur de Francia y en el levante español.

La vida política de los griegos y de la antigüedad clásica se encontraba enteramente condicionada por la ciudad, *la Polis*, que desempeña en el universo político de los griegos la misma función que nuestros Estados modernos, pero difiriendo claramente de ellos. Todas sus especulaciones la implican; no hay para los griegos otra civilización que la de la Ciudad, y la Ciudad es un don de los dioses, como lo es el trigo: ella basta para distinguir a los helenos civilizados de los bárbaros incultos que viven en tribus. La Ciudad es una unidad política, no reducible a una aglomeración urbana; es la organización política y social unitaria de un territorio limitado que puede comprender una o varias ciudades, así como la extensión de campo que de ellas depende. Las Ciudades han alcanzado, en la época que nos ocupa, su punto de equilibrio, y su misma noción se muestra a los ojos de los griegos como la única válida: resistirá todas las concurrencias y ambiciones. Los griegos la exportarán a todos los lugares que puedan y los mismos romanos contarán con ella aun destruyendo lo que tenía de exclusivismo. Tal como es, impone la naturaleza de las relaciones internacionales en Grecia; explica que las anexiones fuesen o poco practicadas o disfrazadas; y define la estructura de los imperialismos o los límites de las emigraciones y expansiones. Estas se realizan esencialmente creando una nueva Ciudad, que al menos al principio, conserva con la primera vínculos de filiación y no de dependencia.

Cuando comienza el gran siglo de Atenas las experiencias de la Historia presentaron en forma clara a la conciencia de los griegos los grandes estatutos políticos, que van a servir en adelante de marcos de referencia. Son tres. La primera formulación precisa que de ellos hemos conservado es, ciertamente, de fecha más bien tardía, ya que figura en la obra de Herodoto (III, 80-82) afirma narrar una discusión que habría tenido lugar en el año 522 a.C. entre los conjurados persas, victoriosos del Mago usurpador, sobre el régimen mejor aplicable a su país: los cuales sostienen tres grandes tesis: uno de los interlocutores, Otanes, defiende bajo el nombre de "isonomía", un régimen que se parece bastante a la democracia tal como la concebirán los atenienses del siglo V; Megacibo propone el gobierno de un pequeño número u oligarquía; Darío por último, sostiene la superioridad de la monarquía, subrayando que es necesario distinguir en cada régimen la forma correcta de sus desviaciones. Este relato, cuyo valor histórico es en extremo poco seguro, hace al menos evidente, en forma muy adornada, los datos, en ese momento constantes, del pensamiento político griego, que durante siglos, de hecho hasta el Imperio Romano, se encontrarán en la base de



todo análisis, crítica o doctrina: la monarquía y la tiranía, la oligarquía y sus desviaciones, la democracia y sus excesos.<sup>1</sup>

Después de las guerras médicas (490-479 a.C.) el pensamiento político griego conoce un considerable desarrollo: Efialtes y Pericles realizan la democracia con hechos, pero no nos dejan ningún escrito teórico, como tampoco ningún otro demócrata. Para recoger la ideología de estos medios estamos obligados a extraerla de las obras de los historiadores (Herodoto y Tucídides principalmente).

La igualdad política, durante el siglo V a.C. es la base sobre la que sientan los griegos la “democracia”; los demás términos que constantemente se emplean para caracterizar a la democracia tienen el mismo prefijo: Isocratia, etc. Así un Estado democrático es aquel donde la Ley es la misma para todos (isonimia) y donde también es igual la participación en los negocios públicos (isegoria) y en el poder (isocratia).

La soberanía reside por partes iguales en el conjunto del cuerpo cívico, y cada cual está obligado a ejercitar esa soberanía. Ser ciudadano es una función. El ideal de la época de Pericles consiste en un hombre comprometido ante todo en los negocios de la Ciudad, bien para mandar, bien para obedecer. La asamblea del pueblo, y sólo ella es omnipotente; el poder judicial está en sus manos; ningún cuerpo intermedio equilibra su poder; el poder ejecutivo no sirve de modo alguno de contrapeso.

Hay que añadir, que en esta época, las magistraturas eran, en su mayoría, sacadas a la suerte. Y esto no sólo porque la suerte era considerada como la manifestación de la voluntad divina, sino, sobre todo, porque el procedimiento parecía a los demócratas el mejor medio de mantener la estricta igualdad inicial de posibilidades.

### **1.1.1 Teoría de la División del Poder**

El orden jurídico que planteamos en el presente estudio, implica el estricto planteamiento de lo que pretende la teoría de la división del Poder, de esta teoría parten la mayoría de los sistemas jurídicos internacionales, aunque adentrarnos al estudio comparativo de los principales Estados exponentes de dicho sistema, requeriría el ensayo de una tesis aún mayor que la que se pretende exponer, ya que cada nación, así como sucedió en el desarrollo de la vida independiente de la nuestra, dio la interpretación que más convenía al grupo predominante en el poder; no obstante, dicha teoría tiene como objetivo primordial prevenir que una facción, haga lo que le venga en gana, en perjuicio de su nación. Por lo cual es de suma importancia apegarnos a lo que la

---

<sup>1</sup> Herodoto (III, 80-82)

doctrina señala como la esencia principal de dicha teoría, siendo en este caso de suma utilidad impregnarnos de los conocimientos de sus principales precursores.

#### **1.1.1.1 Aristóteles**

Nació en el año 384 adC. en Estagira Era hijo de Nicómaco, médico de cabecera y amigo del rey Amintas II de Macedonia, padre del rey Filipo, (padre de Alejandro Magno). Tiene extraordinaria significación para el desarrollo del pensamiento aristotélico y su fuerte tinte empírico el hecho de que sus padres procediesen de una familia de médicos. Fue educado después de la temprana muerte de sus padres y entró a los 17 años en la Academia Platónica, a la que perteneció hasta la muerte del Maestro. Cuando Aristóteles ingresó en la Academia, Platón tenían 60 años. El enorme y decisivo influjo que Platón ejerció sobre Aristóteles tuvo lugar entre los sesenta y 80 años del Maestro. En estos veinte años de la más íntima comunidad de vida y espíritu con Platón se formó Aristóteles. Al morir Platón, abandonó Atenas No sabemos si por discrepancias con un sobrino de Platón que había quedado al frente de la Academia o porque en Atenas había adquirido fuerza un movimiento antimacedónico, que criticaba la política de conquista que Filipo II quería llevar a cabo en la polis griega. En el año 343 adC, Aristóteles fue llamado por Filipo II para educar a su hijo Alejandro, de 13 años. Esta actividad debió influir significativamente sobre el pensamiento y la sensibilidad de Alejandro (a pesar del posterior alejamiento de su antiguo maestro, sobre todo en lo que se refiere al aspecto ético-político). La tarea de Aristóteles con Alejandro duró hasta el 340 adC En ese año, Alejandro fue nombrado regente interno. El año 339 adC Aristóteles regresó a Atenas, y bajo la protección de un poderoso amigo, Antípatro, administrador del imperio durante la ausencia de Alejandro Magno, fundó el Liceo, esta segunda estancia en Atenas dedicado a la docencia y a la investigación duró 16 años, hasta que murió Alejandro en el año siguiente 322 adC. Aristóteles murió en la isla de Eubea.

El historiador Ruso Pokrosvki en el Libro Historia de las Ideas Políticas Traducido al español por Carlos Marín Sánchez, nos señala que Aristóteles atribuye gran importancia a la forma del Estado. Esta según él, es la organización de su poder, en primer término el poder supremo. El Ordenamiento en el Estado es su forma. Esta es, al mismo tiempo, su principio vital, que es distinto de la aristocracia, la oligarquía y la democracia. El Principio de la aristocracia es la virtud; el de la oligarquía la riqueza; el de la democracia, la Libertad.

Aristóteles vincula de la manera más íntima el Derecho con el Estado. Aquél es la Justicia Política, el orden, establecido en la organización Política, o sea, en el Estado, declara que su objetivo, según él, radica en

servir a la utilidad común, asegurar la “autarquía” de los ciudadanos en él. Añade, sin embargo, al mismo tiempo, que el derecho sólo puede estar al servicio de la utilidad de los mejores y los más fuertes.

Aristóteles coloca a los esclavos y los artesanos al margen de la comunidad jurídica, el derecho se aplica solamente a los hombres libres e iguales

En la teoría relativa a la esencia del Estado, Aristóteles rompe con las ideas religiosas tradicionales con respecto al mismo, y busca bases naturales para su formación. Sostiene que el hombre es un ser político y que el Estado tiene por base la atracción natural de los hombres hacia la vida en común.

Recomienda ayudar a los desposeídos libres, proveyéndolos de todo lo indispensable para que puedan dedicarse a los oficios y a la labranza. También recomienda distribuir entre los pobres los excedentes de los recursos del Estado, considerando que esto serviría a los intereses de la clase pudiente. Y argumenta que: “La mayor felicidad para un Estado es que los ciudadanos posean una propiedad media suficiente”<sup>2</sup>

Señala simultáneamente varias formas para clasificar las formas del Estado. Distingue éstas, en primer término, según el número de gobernantes: si gobierna uno, unos cuantos o una mayoría. En segundo término, las formas correctas e incorrectas, o desnaturalizadas; bajo las primeras los gobernantes tienen en vista el bien común; bajo las segundas solamente la utilidad personal. Como resultado de esto, se obtiene la siguiente clasificación de las formas de Estado:

Tres correctas: La monarquía, la aristocracia y la política.

Tres incorrectas: La tiranía, la oligarquía y la democracia

El poder de uno solo, en el que se tiene a la vista la utilidad común, se denomina monarquía; el de unos pocos, que gobiernan el interés del bien común, aristocracia; el poder de una mayoría que gobierna a favor de esos mismos intereses es el Estado político. A ellas corresponden tres desviaciones de las formas correctas: la desviación de la monarquía es la tiranía; la de la aristocracia, la oligarquía; y la del Estado político la democracia.

En el Estado Democrático a su juicio se conserva la esclavitud y la desigualdad acentuada entre los libres. Los ciudadanos están asegurados con todo lo necesario, pero no se dedican a los oficios ni a la labranza. El trabajo físico es asunto de esclavos y artesanos. Estos

---

<sup>2</sup> Aristóteles, Política, IV, pág. 125-b.

últimos son personalmente libres, pero no ciudadanos del Estado. La tierra es únicamente propiedad de los ciudadanos; los artesanos y labradores no la poseen.

En cuanto a su organización política, Aristóteles proclama el principio de la participación alternada de todos los ciudadanos en el ejercicio del Poder Estatal. Además, éstos, cuando son jóvenes deben subordinarse; al llegar a cierta edad, se incorporan a su dirección.

Aristóteles en el Libro Sexto (Generalmente colocado en el cuarto).- De los Tres Poderes: Legislativo, Ejecutivo y Judicial de su obra "La Política"; indica lo siguiente respecto a los deberes del legislador:

*...Corresponde a una misma ciencia indagar cual es la mejor forma de gobierno, cual es la naturaleza de este gobierno, y mediante qué condiciones sería tan perfecto, cuanto pueda desearse, independientemente de todo obstáculo exterior; y, por otra parte, saber también que constitución conviene adoptar según los diversos pueblos, a los más de los cuales no podrá, probablemente, darse una constitución perfecta. Y así, cuál es en sí y en absoluto el mejor gobierno, y cual es el mejor relativamente a los elementos que han de constituirle; he aquí lo que deben saber el legislador y el verdadero hombre de Estado.<sup>3</sup>*

*...el hombre de Estado, además de las cualidades que acabo de indicar, debe ser capaz de mejorar un gobierno ya constituido...<sup>4</sup>*

*...no basta imaginar un gobierno perfecto, se necesita, sobre todo, un gobierno practicable, que pueda aplicarse fácilmente a todos los Estados<sup>5</sup>*

*...La Constitución del Estado tiene por objeto la organización de las magistraturas, la distribución de los poderes, las atribuciones de la soberanía, en una palabra, la determinación del fin especial de cada asociación política, por el contrario, distintas de los principios esenciales y característicos de la Constitución, son la regla a que ha de atenerse el magistrado en el ejercicio del poder y en la represión de los delitos que se cometan atentando a estas leyes.<sup>6</sup>*

---

<sup>3</sup> Aristóteles, Política p. 158

<sup>4</sup> Opúsculo citado p.159

<sup>5</sup> Aristóteles, Política p. 159

<sup>6</sup> Opúsculo citado p. 159

## *Teoría de los tres poderes en cada especie de gobierno*

*...En todo Estado hay tres partes de cuyos intereses debe el legislador, si es entendido, ocuparse ante todo, arreglándolos debidamente. Una vez bien organizadas estas tres partes, el Estado resultará todo bien organizado; y los Estados no pueden realmente diferenciarse, sino en razón de la organización diferente de estos tres elementos. El primero de estos tres elementos, es la asamblea general, que delibera sobre los negocios públicos; el segundo, el cuerpo de magistrados, cuya naturaleza, atribuciones y modo de nombramiento, es preciso fijar; y el tercero, el cuerpo judicial.<sup>7</sup>*

*...las diversas especies de tribunales. Son ocho: primera, tribunal para entender en las cuentas y gastos públicos; segunda, tribunal para conocer de los daños causados al Estado; tercera, tribunal para juzgar en los atentados contra la constitución; cuarta, tribunal para entender en las demandas de indemnización, tanto de los particulares como de los magistrados; quinta, tribunal que ha de conocer en las causas civiles más importantes; sexta, tribunal para las causas de homicidio; séptima, tribunal para los extranjeros...; y octava y última especie de tribunal, entenderá en todas las causas de menor cuantía, cuyo valor sea de una a cinco dracmas o poco más.<sup>8</sup>*

*Aristóteles señala que según la diversidad y la capacidad de la ciudadanía para desempeñar las funciones judiciales, los jueces pueden ser nombrados por suerte o por elección o ambas formas.<sup>9</sup>*

### **1.1.1.2 John Locke**

Locke nació en el año de 1632 en Wrington y su niñez transcurrió en Belton, a diez millas de Bristol, donde sus padres poseían una casa rural. En 1652 ganó una beca para la Universidad Christ Church, y alcanzó el grado de *master* en 1658. Estudió cuestiones de política social: la constitución de la sociedad, las relaciones de la iglesia y del Estado, la tolerancia política y religiosa, etc. Y muere en el verano de 1704.<sup>10</sup>

---

<sup>7</sup> Opúsculo citado p. 182

<sup>8</sup> Opúsculo citado Pp. 189-190

<sup>9</sup> Opúsculo citado p. 190

<sup>10</sup> Introducción a la obra "Ensayo sobre el Gobierno Civil" de John Locke, por Luis Rodríguez Aranda, Editorial Calypso, S.A., México 1983.

Las ideas del filósofo inglés Jonh Locke, influyeron en el pensamiento ilustrado; sobre todo durante su obra *Ensayo Sobre el Gobierno Civil*, publicada en 1690, en la cual su autor se refiere al “estado natural” para expresar que, desde que los seres humanos se encontraban en esa condición, poseen ciertos derechos entre los cuales destacan el derecho a la vida, a la libertad y a la propiedad, y que cuando se hizo necesario buscar la protección y el respeto de esos derechos entre los hombres fue que estos decidieron integrar una sociedad política, mediante un contrato o pacto con los gobernantes, bajo el único propósito de mantener y proteger esos derechos. Locke, establece que “la sociedad civil surge para el mantenimiento de esos derechos y, en consecuencia, puede ser justamente disuelta en cualquier momento en el que el gobierno viole esos derechos”.<sup>11</sup>

Al respecto, el eminente Doctor Ignacio Burgoa Orihuela nos dice:

Este pensador refuta la tesis del origen divino del poder del monarca, afirma que “el estado de naturaleza “en que los hombres se encontraban antes de la formación de la sociedad civil, se caracterizaba por el “orden y la razón”, que regían en él, las relaciones humanas en sus condiciones primitivas, o sea, por el “derecho natural”, antecedente del derecho positivo. La vida, la libertad y la propiedad, decía, son derechos humanos “naturales” que siempre están en riesgo de ser quebrantados en dicho “estado de naturaleza”, pues aún no existe ningún poder que los haga respetar coactivamente. Por ello, los hombres decidieron formar la comunidad política, mediante una especie “de pacto social”, creando a la autoridad, para que ésta se encargara de imponer la observancia de tales derechos.

Sin embargo, según Locke, este acto creativo no importaba el desplazamiento del poder comunitario hacia el órgano de gobierno, cuya actuación, afirmaba, se encuentra limitada por el derecho natural. El pacto o contrato por medio del cual se formaba la sociedad política, debe provenir del consenso mayoritario, considerando sometidos a él a los grupos minoritarios. Conforme a su teoría, Locke distingue entre la comunidad política o *Estado* y gobierno, ya que aquélla es una entidad convenida por los hombres que a todos abarca, en tanto que éste es el conjunto de órganos que la misma crea para su administración y dirección.

Siguiendo a Aristóteles, dicho pensador clasifica a los gobiernos en monarquías, aristocracias, y democracias, y antecediendo a Montesquieu, distingue, dentro de cualquiera de estas formas, dos poderes, el legislativo y el ejecutivo, en el que coloca al judicial. El órgano supremo del Estado para Locke es la Asamblea Legislativa, a la

---

<sup>11</sup> John, Locke “Ensayo sobre el Gobierno Civil”, Editorial Aguilar Editor, S.A., México 1983

cual están subordinadas las autoridades ejecutivas y judiciales, puesto que no hacen más que cumplir y aplicar las leyes. Esa supremacía, no entraña, empero, que la comunidad política no pueda disolver la asamblea ni dejar de resistir los acuerdos tiránicos de ésta y demás órganos de gobierno, ya que los gobernados tienen el “derecho a la revolución” cuando los actos del poder público lesionen sistemáticamente sus derechos naturales. Para Locke, el Estado debe ser a-religioso, sin que en él deba tener ninguna injerencia la autoridad eclesiástica, pues entre la Iglesia y el Estado existe una separación derivada de la distinta naturaleza de ambas entidades, toda vez que aquella es una “sociedad voluntaria” sin poder coactivo, en tanto que en éste se implica a una comunidad política constituida por un pacto social en que los hombres deciden otorgarle el poder compulsorio indispensable para la defensa y protección, en su favor, de la “ley natural” al través de sus órganos de gobierno.

Según Locke, esta división en dos, tiene el propósito de que un poder controle al otro y velen mutuamente por el buen desempeño de las funciones de cada uno, sin que ninguno llegue a ser tan fuerte que limite los derechos naturales del pueblo.<sup>12</sup>

### 1.1.1.3 Juan Jacques Rousseau

Nacido en la Ciudad de Ginebra el día 28 de junio de 1712, hijo de Isaac Rousseau y de Susana Bernard, quien falleció dentro de la primera semana de su advenimiento por fiebre puerperal, los familiares de Rousseau no figuran entre los grupos pudientes. En 1740 redacta una serie de notas sobre *el método educacional*; en 1746, Rousseau fue invitado para escribir sobre música, economía política y otras cuestiones, en “*La Enciclopedia*”, de Diderot y D’Alambert; después participa en la convocatoria de la Academia de Dijon, publicada en el *Mercure de France*, en la que se presentaba el tema para el premio del siguiente año, el cual era: *El progreso de las ciencias y de las artes ¿ha contribuido a purificar o a corromper las costumbres?*, en 1750 recibe noticias de que su ensayo había sido premiado con una medalla de oro, además de trescientos francos, lo cual lo lleva a la fama; nuevamente en 1753, la Academia lanza una nueva convocatoria que lleva por título: *¿Cuál es el origen de la desigualdad de los hombres? ¿Está ella autorizada por la ley natural?*, en donde participa Rousseau con su “*Discurso sobre la desigualdad*” que aparece en 1755; en 1759, publica “*La nueva Eloisa*” y en 1762 publica su magna obra “*El Contrato Social*”, que a pesar de su breve dimensión, es uno de los trabajos clásicos en la ciencia política, de singular influencia en el mundo europeo; en el

---

<sup>12</sup> Ignacio Burgoa, “Derecho Constitucional Mexicano, octava edición, Editorial Porrúa, S.A., México, 1991.

proceso de independencia de las colonias hispanas en América y que aun sigue vivo por sus tajantes ideas igualitarias.<sup>13</sup>

Como los demás pensadores ilustrados, Rousseau parte del supuesto de que los hombres poseen derechos naturales que deben ser respetados y salvaguardados por todos; pero agrega un elemento más como característica de la naturaleza humana: la idea de que el estado natural era una situación perfecta, en la cual todos los hombres eran buenos; pero al formarse la sociedad surgieron las desigualdades y con ellas el egoísmo. Esto hizo al ser humano perder los sentimientos morales concedidos por la naturaleza, para cambiarlos por una actitud racionalista y fría que lo aleja de su bondad innata. En contradicción con el resto de los pensadores ilustrados, Rousseau anteponía el sentimiento a la razón en base a la idea del “buen salvaje”; en otras palabras, la civilización ha corrompido a los hombres y, por tanto, supone que quienes se mantienen en estado natural del salvajismo, conservan todavía la pureza y bondad ya perdidas por los europeos.

La perspectiva de Rousseau, acerca de la innata bondad humana representaba una autocrítica hacia el comportamiento de la sociedad francesa de su época, y sirvió como base para el desarrollo de la corriente filosófica del romanticismo, que influyó en el pensamiento europeo durante la primera mitad del siglo XIX. Pero lo importante para la filosofía política, es su creencia acerca de la pérdida de la libertad natural de los seres humanos, provocada por las “cadenas” impuestas a los hombres por los dirigentes políticos. “El Hombre ha nacido libre, y sin embargo, vive en todas partes entre cadenas”<sup>14</sup>, expresó Rousseau para justificar la necesidad de establecer, por “voluntad general”, un contrato social que garantizara el respeto mutuo de los derechos humanos otorgados por la naturaleza, ya que el egoísmo de los individuos y el abuso de poder de los políticos, hacía imposible la vida en armonía. La historiadora Gloria M. Delgado Cantú, señala que: “*la idea del contrato social de Rousseau, no es distinta a la de Locke; la aportación propia de Rousseau es el concepto de voluntad general que aproxima la filosofía política hacia los fundamentos del gobierno democrático*”<sup>15</sup>

Por voluntad general entiende Rousseau a una voluntad soberana que no es sólo el deseo de bienestar común de un conjunto de individuos racionales integrados voluntariamente en una sociedad. Tampoco se trata del reconocimiento, por parte de cada individuo, de sus derechos y deberes para con esa sociedad; se trata de la voluntad de la comunidad como un todo, del que cada individuo forma parte, y que es distinta del

---

<sup>13</sup> Moreno, Daniel, Estudio preliminar del “Contrato Social o Principios de Derecho Político de J. J. Rousseau, P. XXXI

<sup>14</sup> Rousseau, J. Jacobo, El Contrato Social o Principios de Derecho Político. Libro I P. 3

<sup>15</sup> Delgado, Gloria M., “El Mundo Moderno y Contemporáneo, Cuarta edición, Editorial Pearson Educación, México, 1999, p. 310



deseo del ciudadano tomado aisladamente o de los intereses de los grupos minoritarios; porque si se tiene en cuenta que es prácticamente imposible que la totalidad de la población esté siempre en completo acuerdo, se hace necesario que el contrato social quede establecido en el sometimiento de todo individuo o grupo a la voluntad de la mayoría.

Para Rousseau el gobierno no debería ser más que el representante de la voluntad general, y debería permitirse que todo el pueblo participe en la creación de las leyes y en la elección de las personas que han de velar por su cumplimiento. "Encontrar una forma de asociación que defienda y proteja con la fuerza común, la persona y los bienes de cada asociado, y por la cual cada uno, uniéndose a todos, no obedezca sino a sí mismo y permanezca tan libre como antes. Tal el problema fundamental cuya solución da el contrato social."<sup>16</sup>

El sistema de gobierno de Rousseau aún no contempla dentro de la división del poder soberano al poder judicial como parte integrante del mismo, más sin embargo vislumbra el conjunto del poder ejecutivo y Judicial con una correspondencia entre ambos poderes y dice: "la fuerza y la voluntad; ésta, bajo el nombre poder legislativo; la otra, bajo el de poder ejecutivo. Nada se hace o nada debe de hacerse sin su concurso."<sup>17</sup>

#### **1.1.1.4 Montesquieu**

Nacido en La Bréde, el 18 de enero de 1689, su nombre era Charles-Louis de Secondat, barón de La Bréde y de Montesquieu. Criado en el seno de una familia noble, se formó en leyes, lo que le permitió posteriormente dedicarse al ensayo de corte político e histórico. Así, en 1721 hizo públicas sus famosas "Cartas persas", una reflexión crítica de la realidad francesa (sociedad, instituciones, religión, absolutismo) vista a través de los ojos de un joven persa residente en Francia. Posteriormente, emprendió viaje por varios países europeos, como Alemania, Italia, Suiza e Inglaterra, tras el que publicó una reflexión de corte histórico y moral, siguiendo el estilo de los "Ensayos" de Montaigne: "Consideraciones sobre las causas de la grandeza y decadencia de los romanos". Filósofo ilustrado, en 1784 publica su obra de mayor repercusión, "El espíritu de las leyes", en la que expone su teoría acerca de la existencia de un orden en el acontecer histórico y unas leyes que condicionan la actuación humana. Según Montesquieu, los códigos legales y las instituciones que rigen la vida de los pueblos tienen una estrecha relación con condicionantes de carácter cultural (costumbres, religión, etc.) y natural (clima, geografía, etc.). Las reglas que determinan

---

<sup>16</sup> Rousseau, J. Jacobo, El Contrato Social o Principios de Derecho Político. Libro I P. 9

<sup>17</sup> Opúsculo citado p. 30

el comportamiento de los hombres no son permanentes ni absolutas, sino que surgen y son modificadas según los contextos históricos y culturales, los tipos de gobierno y el carácter de la sociedad. Su ideología política advierte la existencia de tres tipos posibles de gobierno: república, monarquía y despotismo, cada uno con sus propias normas y pautas de actuación. Para Montesquieu, la república debe gobernarse por el principio de la virtud, el amor a la patria y la igualdad. La monarquía se rige por el honor, mientras que el despotismo está gobernado por el terror. Desde este punto de vista, cada forma de gobierno se rige por principios distintos de los que derivan códigos legales y morales diferentes que condicionan los más variados aspectos del comportamiento de los hombres. La decadencia de los sistemas de gobierno se produce cuando los principios de gobierno no son debidamente cumplidos o sufren alteración, corrompiéndose todo el sistema de gobierno. De este modo, su análisis histórico encuentra un modelo de explicación racional del devenir de los pueblos y naciones. Montesquieu critica la forma de gobierno que él mismo denomina despotismo, esto es, la sujeción de los individuos no a las leyes sino a la fuerza del gobernante. Encuentra contradictorio que el terror, principio que rige las formas de gobierno despóticas, haya de asegurar la paz y la seguridad de los gobernados, restringiendo su libertad. Contra la república, participación de los ciudadanos en su propio gobierno, Montesquieu alega que es necesaria una excesiva implicación de los individuos en las tareas de gobierno y que la extensión del Estado queda muy limitada. Pone como ejemplo de esta forma política a las ciudades-Estado de la Antigüedad, y sitúa su decadencia y conversión en tiranías en el alejamiento de los asuntos públicos por parte de sus ciudadanos. La tercera figura política, la monarquía constitucional, es para Montesquieu la mejor forma de gobierno, al reunir en sí misma las ventajas de la república y de las monarquías absolutas. En este sentido, Inglaterra constituye la representación gráfica de los postulados de Montesquieu. El reparto del poder del Estado es necesario para evitar la acumulación en una sola mano que pueda ejercerlo de manera despótica. Para ello, debe dividirse en tres partes, cada una con una misión específica y diferente, que supongan un equilibrio y contrapesen la actuación de las demás. La división de poderes en tres (legislativo, ejecutivo y judicial) y su adscripción a instituciones diferentes es garantía, según Montesquieu, contra un gobierno tiránico y despótico. La fórmula propuesta es hoy plenamente aceptada por los regímenes democráticos, que basan en este esquema político sus planteamientos de gobierno. Montesquieu falleció en París en 1755.

Aun cuando la obra del Barón de Montesquieu "Del Espíritu de las Leyes", iba encaminada a que sus compatriotas siguieran el modelo Inglés tal y como lo señala el Historiador Ruso Pokrovski al señalar que: "...el gabinete Inglés ya en el siglo XVIII, no se formaba al margen del

parlamento, sino de conformidad con el deseo de éste. Sin embargo, ambos eran instrumentos de dominación política al servicio de unas y las mismas clases. En la monarquía constitucional inglesa, con su distinción entre <<el rey en el parlamento>> y <<el rey en el consejo>>, se había realizado el compromiso entre dos clases, la burguesía y la nobleza. Y precisamente en semejante régimen soñaba Montesquieu para su patria”.<sup>18</sup> No obstante, la historia señala su obra, no sólo como uno de los principales bastiones para la revolución política de su nación; sino además, la de la mayoría del mundo, aporta a la vida de las naciones contemporáneas el principal esquema democrático en el que han de erigirse la mayoría de ellas.

Las aportaciones que habremos de destacar en la citada obra encontramos tal y como lo señala el Historiador Daniel Moreno en su estudio preliminar, y entre muchas las siguientes: “Ahora vamos a comprender como la doctrina liberal se enlaza en este pensador con el sentido jurídico, fundamentalmente de tipo constitucional, cuando entra al examen de la Constitución Inglesa. Para Montesquieu en Inglaterra, nos encontramos un ejemplo práctico y un modelo a seguir. Se encuentran los tres poderes constitutivos del Estado: el legislativo, el ejecutivo y el judicial. Se relaciona con los postulados liberales, sobre todo el primero, ya que los hombres deben gobernarse por sí mismos; mas la extensión del territorio impide que todo el pueblo, a la manera de Atenas, llegue a ejercer el poder legislativo, nos encontramos con la necesidad de la representación, la que es renovable y popular, para dejar la posibilidad de formar nuevo parlamento cuando no cumpla con las esperanzas y los descontentos consideren conveniente cambiarlo”.<sup>19</sup>

Y sigue: La agudeza del exégeta se acentúa cuando nos habla de que la libertad política se debe tomar en relación no tan solo con la carta constitucional, sino con el ciudadano: puede ocurrir que la constitución sea libre, pero no el ciudadano. Para lo segundo es necesario la existencia de buenas leyes generales, y he aquí uno de los puntos clave: un poder autónomo que las aplique; donde haya confusión entre la administración judicial, o dependencia, respecto del ejecutivo, hace falta la garantía de una imparcial aplicación. Aquí es donde nos encontramos con la separación y el equilibrio de poderes. La teoría de los frenos y contrapesos:

*Quando la potestad legislativa está reunida a la ejecutiva en una misma persona o cuerpo de magistratura, entonces no hay libertad: porque se puede temer que el mismo monarca o el*

---

<sup>18</sup> Pokrovski, V.S. y otros, Historia de las Ideas Políticas. Editorial Grijalbo, México, 1996, Loc. Cit

<sup>19</sup> Estudio Preliminar de Daniel Moreno de la Obra de Montesquieu, Del Espíritu de las Leyes, Editorial Porrúa, S.A. de C.V., México, 1995, P. XXIX

*mismo senado haga leyes tiránicas, para ejecutarlas tiránicamente.*

*Tampoco hay libertad si la potestad de juzgar no está separada de la legislativa y de la ejecutiva. Si estuviese anexa a la potestad legislativa, sería arbitraria de disponer de la vida y de la libertad de los ciudadanos, puesto que el juez sería el legislador. Si estuviese unida a la potestad ejecutiva, podría el juez tener la fuerza de un opresor.*

*Todo estaría perdido si en un mismo hombre o un mismo cuerpo de los principales, de los nobles o del pueblo, tuviese el ejercicio de las tres potestades, la de hacer leyes, la de ejecutar las resoluciones públicas, y la de juzgar los delitos o las diferencias de los particulares.<sup>20</sup>*

*Una autoridad exorbitante dada de pronto a un ciudadano, convierte la república en monarquía...<sup>21</sup>*

#### **1.1.1.5 Jeorg Jellinek**

(Leipzig, 1851 -Heidelberg, 1911) Jurisconsulto alemán. Profesor en las universidades de Basilea y de Heidelberg, publicó varias obras sobre filosofía del derecho y ciencia jurídica, entre las que destaca Teoría general del Estado, donde sostiene que la soberanía recae en el Estado y no en la nación, que es un simple órgano de aquél.

El Doctor Ignacio Burgoa realiza un análisis del pensamiento de Jellinek y sus estudios sobre el Estado; y, al respecto nos dice: Para Jellinek el Estado es un objeto de conocimiento como ente que se da en el mundo histórico –Estado empírico—y no una concepción ideal acerca de “cómo debe de ser”. Su pensamiento lo enfoca hacia el estudio del Estado como es, como se presenta en la realidad o en la vida cultural de los pueblos. No se preocupa por forjar un mundo ideal, deontológico del Estado, sino que lo analiza como un ser real, viviente, que comprende a todas las relaciones humanas y a todas las asociaciones entre los hombres. Jellinek no es, pues, un idealista del Estado, sino un científico del mismo, y para estudiarlo emplea dos métodos complementarios pero distintos: *el sociológico y el jurídico*. Conforme al primero analiza al Estado al través de los hechos reales en que se manifiesta su vida específica en sus relaciones internas y externas; y de acuerdo con el segundo, analiza al Estado como objeto y sujeto del Derecho y como relación jurídica.

---

<sup>20</sup> Opúsculo citado.

<sup>21</sup> Montesquieu, Del Espíritu de las Leyes, Editorial Porrúa, S.A. de C.V., México, 1995, p. 11

La adopción del método sociológico, que toma como criterio básico la observación de la realidad histórica, conduce a Jellinek a la constatación de datos experimentales, los cuales, presentados dentro de un cuadro lógico y en puntual sucesión conjuntiva, denotan el concepto social del Estado. Es un hecho innegable, afirma, que en el mundo ontológico existe una suma de relaciones sociales entre los hombres que se manifiestan en variadas actividades recíprocas que integran una función cuya naturaleza es psíquica por estar motivada en la mente y en la voluntad humana. En esta función y en las relaciones sociales que la generan, encontramos, sostiene el mencionado jurista, la primera manifestación del Estado, el cual posee, además, un territorio, pues las sociedades humanas, dentro de las que tal función y tales relaciones se registran, no pueden vivir sin él. La idea de territorio para Jellinek y conforme a la concepción sociológica del Estado está implícita en la de comunidad, sin la que simplemente significaría “parte de la superficie de la tierra”, o sea, un concepto físico. En las aludidas relaciones, arguye, se advierte un fenómeno de dominación, en cuanto a su permanencia sobre un territorio exige dos sujetos, los dominados y los dominadores, es decir, un poder que a todos los individuos de una sociedad los mantenga unidos por causas y fines comunes de diversa índole —unidad causal teleológica—. Ese poder y esa unidad constituyen otros de los datos en que asoma el Estado. Mediante la reunión lógica de todos los elementos reseñados, Jellinek concibe la idea social del Estado afirmando que éste es “la unidad de asociación dotada originariamente de poder de dominación y formada por los hombres asentados en un territorio”. Ahora bien, ese poder, que es de mando o imperio, tiene una capacidad coactiva incondicionada heterónomamente, por lo que es soberano, ya que no deriva de una fuerza superior a él, sino de la propia sociedad humana, dentro de la que, sin embargo, los hombres no pierden su individualidad ni libertad, ya que el mismo poder las asegura y garantiza dentro de la unidad causal y teleológica que representa a la comunidad. Como se ve, para Jellinek los objetivos coincidentes y armónicos esenciales del poder soberano consisten, por una parte en mantener, coactivamente esa unidad y, por la otra, en garantizar dentro de ella la esfera de acción en los gobernados como miembros de la comunidad social. Esta consideración se explica por la idea que expone acerca de la soberanía, en el sentido de que ésta no entraña ilimitabilidad, sino la facultad de autodeterminación jurídica, la cual deriva de la necesidad que tiene el Estado de construir, por sí mismo, cualquier orden de derecho, ya que sin él, el mismo Estado introduciría la anarquía y se autodestruiría. La existencia de un orden jurídico determinado por la propia autoridad estatal, sin compulsiones exteriores, es esencial al Estado, con cuya aseveración Jellinek niega el poder estatal absoluto e ilimitado. Para él, el derecho, creado por el Estado, no sólo obliga a los gobernados sino también a su poder, puesto que, como dijera Ihering: “Derecho en pleno sentido de la palabra es, por

consiguiente, la fuerza de las leyes uniendo bilateralmente: es el propio sometimiento del poder del Estado a las leyes que el mismo dictará”.

En las anteriores consideraciones fundamenta Jellinek el *concepto jurídico* de Estado, reputándolo como un sujeto de derecho dotado de *personalidad*, es decir, dentro de la idea de “corporación formada por un pueblo con poder de mando originario y asentado sobre un territorio”.

“El Estado, desde su aspecto jurídico, dice, no puede considerarse sino como sujeto de derecho, y en este sentido está próximo al concepto de corporación, en el que es posible subsumirlo. El *substratum* de ésta lo forman hombres que constituyen una unidad de asociación cuya voluntad directora está asegurada por los miembros de la asociación misma. El concepto de corporación es un concepto puramente jurídico, al cual, como todo concepto de derecho, no corresponde nada objetivamente perceptible en el mundo de los hechos; es una forma de síntesis jurídica para expresar las relaciones jurídicas de la unidad de asociación y su enlace con el orden jurídico. Gran parte de los errores de la doctrina de la persona jurídica descansan en la identificación ingenua de la persona con el hombre, no obstante bastar a todo jurista una ojeada rápida a la historia de la servidumbre, para darse cuenta fácilmente de que ambos conceptos no coinciden”. (Teoría General del Estado)

### **1.1.2 Independencia de los Estados Unidos de Norteamérica**

La lucha por la independencia de las trece colonias inglesas en Norteamérica fue la primera de las grandes revoluciones políticas que surgieron en el mundo occidental en contra de los abusos de los monarcas europeos.

Alrededor del año 1730 los invasores europeos en Norteamérica dominaban un total de trece colonias. Los colonos franceses ocupaban las zonas actuales de Canadá, Louisiana y el delta del Mississippi.

Por otro lado estaban los británicos, lo que derivó en rivalidades entre ambas potencias ocupantes que acabó en un conflicto bélico entre los años 1754 y 1763 que terminó con la victoria británica, con la ayuda de algunos de sus aliados (colonos americanos). En la paz de París de 1763 los franceses tuvieron que ceder varios de sus territorios, entre ellos buena parte de Canadá y Ohio. Durante este tiempo Gran Bretaña no fue muy estricta en la aplicación de los principios mercantilistas, de modo que los colonos pudieron desarrollar su propio crecimiento económico con cierta libertad respecto al dominio británico. Al respecto nos dice la Historiadora Gloria M. Delgado: “La derrota francesa en la Guerra de los Siete Años cambió en dos sentidos la situación internacional y también el

panorama del imperio británico. Por un lado, los colonos, libres de la presencia francesa, tenían mejores expectativas para continuar con su desarrollo; por otro lado, Inglaterra enfrentaba la necesidad de organizar un imperio más extenso y debía resolver los problemas financieros ocasionados por la guerra contra Francia”.<sup>22</sup>

Los ingleses empezaron a imponer impuestos diferentes a los anteriores sobre productos como el azúcar, los textiles, el café etc. Los ocupantes tuvieron la ocurrencia de obligar a los colonos a que cuidaran y alimentaran a los soldados en la llamada Ley de Alojamiento, y por otro lado establecieron la Ley de Estampillas, con impuestos especiales que debían incluirse en todos los periódicos y demás escritos.

Con estas medidas los colonos temieron que todas las libertades que habían disfrutado hasta el momento empezaban a venirse abajo de repente. También podía significar un revés importante para el comercio que los colonos desarrollaban. Viendo el cariz que estaban tomando los acontecimientos, el parlamento británico decidió derogar la primera de las leyes, la de las Estampillas, pero al mismo tiempo intensificó la segunda, la de Alojamiento, enviando oficiales de aduanas a la ciudad de Boston para que recolectaran las cuotas. Los colonos no lo aceptaron y se negaron a obedecer a los ocupantes, por lo que éstos reaccionaron mandando soldados a Boston.

Las nuevas medidas hicieron crecer el descontento de los colonos; pero una nueva orden del gobierno británico llevó el malestar al extremo, cuando se concedió a la compañía de las indias orientales el privilegio de importar te a las colonias en una situación de ventaja sobre el resto de los comerciantes: el hecho fue interpretado como un medio más de represión política y, en 1773, la reacción colonial estalló en lo que se conoce como *Boston Tea Party* (la fiesta del té de Boston), cuando unos colonos de la ciudad de Boston, disfrazados de indios pieles rojas, asaltaron unos barcos británicos cargados con costales de té, que arrojaron al agua. En respuesta el gobierno británico envió un número mayor de tropas para reprimir lo que le pareció una sublevación y ordenó la confiscación de propiedades, lo cual se encontraba aun en contra del Derecho Inglés.

A partir de este momento, los años siguientes estarían protagonizados por gestos de uno y otro bando con la intención de defender sus intereses. Los colonos no cesaron en su empeño y en 1774 en Filadelfia organizaron un Congreso para evaluar el estado de la situación. Decidieron desobedecer las nuevas leyes británicas e intentar boicotear en lo posible el comercio, por lo que empezaron a buscar armas para

---

<sup>22</sup> Delgado, Gloria M., “El Mundo Moderno y Contemporáneo, Cuarta edición, Editorial Pearson Educación, México, 1999, p.317

defenderse de las posibles represalias. La respuesta, por supuesto, no se hizo esperar y el comienzo del conflicto se dió en abril de 1775, cuando en las localidades de Lexington y Concord fuerzas británicas se enfrentaron a unos setenta colonos. Alguno de los dos bandos hizo fuego por lo que la guerra ya estaba servida.

En mayo de ese mismo año se constituyó el segundo Congreso Continental, también en Filadelfia, con la intención de que hubiese un ejército y una marina controlados por una persona representativa de los colonos, nada más y nada menos que George Washington. Los siguientes pasos fueron el papel moneda y un principio de relaciones con otras potencias extranjeras, hasta que Thomas Jefferson redactó la llamada Declaración de independencia, en Virginia, que se aprobó en la fecha más importante hoy para los estadounidenses, el 4 de julio del año 1776.

Esta histórica declaración giraba en torno a varios temas: las quejas contra el comportamiento de los británicos, personificado en el rey Jorge III, una defensa a ultranza de la guerra de la independencia sobre los invasores, una forma de defender la vida, la libertad y hasta la felicidad.

Tras años de lucha, Inglaterra reconoció la independencia de los Estados Unidos de América por medio de un acuerdo firmado en Versalles en 1783.

La primera preocupación de los dirigentes fue llevar a la práctica las ideas de Locke, Montesquieu y Rousseau, en cuanto a la creación de un pacto o contrato social entre gobernantes y gobernados. Todas las antiguas colonias transformadas en Estados, se otorgaron constituciones, a veces precedidas por una declaración de derechos y en buena medida se siguió el régimen del sistema parlamentario británico. En 1787 fue convocada una reunión en Filadelfia, con el objetivo de redactar una nueva Constitución, que en esta ocasión creó una forma de gobierno basada en el Federalismo, sistema en el que el poder político se distribuye entre los estados y el gobierno nacional. Asimismo, se estableció la división de poderes en tres de acuerdo con la propuesta de la Ilustración.

El poder legislativo, integrado en un congreso compuesto por dos cámaras: la Cámara de representantes, con un número de escaños proporcional a los habitantes y cuyos miembros serían elegidos por voto popular, y el Senado con dos delegados por cada estado. El Congreso estaría encargado de regular el comercio interior y exterior, así como el valor de la moneda, reclutaría un ejército, declarararía la guerra y podría formar cuantas leyes fueran necesarias.



El Poder Ejecutivo quedó establecido, después de muchas discusiones, como un régimen presidencialista, depositado en una sola persona a quien se llamaría “presidente”, elegido en una doble votación, una popular directa y otra indirecta, de electores de todos los estados. Se otorgaban al presidente poderes amplísimos, casi semejantes a los de un régimen monárquico; disfrutaba de autoridad para vetar leyes del Congreso, firmar tratados, mantener un gabinete de asesores, etcétera: no obstante se introducían cláusulas por las que se podía anular los vetos del presidente e incluso expulsarle del cargo en los casos de *impeachment* (juicio político), cuando fuere convicto de traición o corrupción.

El Poder Judicial sería desempeñado por un Tribunal Supremo, además de unos tribunales inferiores.

Los aspectos más importantes que quedaron plasmados en la declaración de la independencia de los Estados Unidos fueron:

- a) El reconocimiento de los derechos naturales del hombre: la vida, la libertad y la búsqueda de la felicidad;
- b) El derecho inalienable del pueblo, en el ejercicio de su soberanía, de elegir a sus gobernantes para que éstos trabajen por el bien común y la seguridad nacional;
- c) El derecho a cambiar a sus dirigentes si éstos no cumplían con lo señalado en los derechos naturales; y
- d) La división de poderes.

### **1.1.3 Revolución Francesa**

A partir de 1789 se produjo en Francia una crisis revolucionaria que tendría repercusiones en todo el mundo occidental, al grado de considerarla como un hito histórico de importancia suficiente para iniciar una nueva era: la Edad contemporánea. Las causas de esa revolución se encuentran en la combinación, en un momento determinado, de factores de diferente índole que, influyéndose mutuamente, ocasionaron una crisis profunda en el sistema de monarquías absolutistas, que a partir de aquel momento empezó a llamarse “*Antiguo Régimen*”.

Hacia finales del siglo XVIII, Francia tenía una población de veintiséis millones de habitantes; veinticuatro millones vivían en zonas rurales, la mayoría (veinte millones) campesinos sometidos a un régimen jurídico de tipo feudal. A diferencia de la sociedad inglesa, donde la Revolución Industrial había generado la estructura de clases, la sociedad francesa del siglo XVIII era todavía estamental. Los estamentos, también llamados estados, se dividían en Francia de la siguiente manera:

- a) Primer Estado, la nobleza, compuesta por los funcionarios de la corte del Rey, quienes constituían la alta nobleza, la nobleza feudal con características feudales y la “nobleza de toga”.
- b) Segundo Estado, el clero, estaba constituido por los sacerdotes de la Iglesia Católica, dividido a su vez en alto clero, cuyos miembros provenían de la nobleza y el bajo clero, integrado por sacerdotes y párrocos.
- c) Tercer Estado También llamado “*Estado Llano*”, comprendía el 97% de la población francesa total y estaba integrado de manera muy desigual. En él se incluían: 1) la alta burguesía, al frente de la cual se encontraban los ricos financieros y banqueros; 2) la pequeña burguesía, compuesta por artesanos enriquecidos, comerciantes, funcionarios menores y profesionistas; y 3) el grupo de los trabajadores, integrado por los campesinos libres dueños de pequeñas parcelas, arrendatarios de tierra, jornaleros, trabajadores urbanos y, por último, los siervos feudales todavía bajo el dominio de la nobleza rural.

En teoría los representantes de los tres estados estaban representados por una Asamblea que debía ser convocada periódicamente por el Rey (Luis XVI de apenas veinte años de edad al momento de asumir el Reinado), quien debía consultarla respecto a las decisiones nacionales. Sin embargo, los monarcas del periodo absolutista rara vez llegaron a convocarla, respaldados en el supuesto derecho divino de los reyes.

En las primeras décadas del siglo XVIII, la economía francesa había experimentado un crecimiento moderado, con algunas novedades positivas, como el inicio de la extracción de la hulla, el auge de los tejidos, el progreso de los grandes puertos y, sobre todo, la expansión del comercio colonial. Sin embargo, su estructura agraria aún tenía más rasgos feudales que modernos y las actividades económicas estaban todavía fuertemente determinadas por la producción agrícola.

Hacia la década de 1770, malas cosechas provocaron alzas en los precios de los cereales y el pan; la carestía de los artículos básicos hacía muy difícil la supervivencia de peones y jornaleros, mientras la caída de los precios del vino arruinaba a los pequeños agricultores en varias regiones del territorio. En 1785 una gran sequía provocó la muerte de miles de cabezas de ganado, con enormes pérdidas para un amplio sector de la población rural. A esta crisis de subsistencias se agregaban los problemas financieros del Estado francés, dotado de un sistema de impuestos anacrónico que, al eximir del pago a los estamentos adinerados, provocaba que los ingresos del Estado fueran insuficientes para cubrir los gastos, elevados por los despilfarros de la corte y el costo de la ayuda de los independistas norteamericanos. Problemas financieros que no pudieron resolver los ministros de hacienda,

fisiócratas la mayoría –el Barón Turgot, Jacques Necker, Calonne y Brienne-, quienes desde 1774 ocuparon sucesivamente el cargo.<sup>23</sup>

En 1787, cuando el déficit del gobierno llegaba a 20% del presupuesto, Calonne buscó resolver la situación mediante el cobro de impuestos a los estamentos privilegiados, hasta esos momentos exentos, pero la oposición a esta medida fue casi unánime de parte de los afectados: Brienne, quien sustituyó a Calonne, intentó nuevos proyectos de reforma, entre ellos la creación de un impuesto territorial y el incremento del impuesto del timbre: pero su reforma también fue desechada por un Parlamento de notables (los dos estamentos superiores), reunido en febrero de 1787: Ante la difícil situación, el Marqués de Lafayette pidió que fueran convocados los Estados Generales —que no se habían reunido desde 1714— y su petición fue apoyada por varios aristócratas: el Marqués de Condorcet, George Jacques Danton, Antoine Barnave y el Conde de Mirabeu. Esta acción conocida como la “rebelión de los nobles”, es considerada como la primera fase de la Revolución.<sup>24</sup>

En respuesta el gobierno de Luis XVI (1774-1789) desterró a los parlamentarios, pero la revuelta de éstos y los motines populares en París crearon una confusa situación que dividió a los políticos de la corte. Brienne renunció después de retirar los nuevos impuestos y los parlamentarios regresaron a París en medio del júbilo popular. La convocatoria de los Estados Generales era ya un hecho que no pudo detener la monarquía.

El conflicto entre las reformas absolutistas y los parlamentos no era algo nuevo; se había escenificado hacía más de un siglo en los movimientos de las *Fronidas*, pero se situaba ahora en un contexto de una transformación socioeconómica cada vez más intensa como resultado del desarrollo mercantil y de un crecimiento social de las altas capas sociales, influida por la filosofía de los ilustrados. En contraste, las filosofías absolutistas de la monarquía francesa satisfacían cada vez menos a estos grupos estamentales, inconformes además con las medidas fisiócratas de la corte que amenazaban sus derechos ancestrales.

A la efervescencia del debate político para reunir a los Estados Generales, se añadió la crisis agrícola de 1778, y la carestía y la escasez de alimentos provocaron los disturbios de París el año siguiente. Al tiempo que la situación económica empeoraba, los escritores sacaban a la luz pública los escándalos de la corte, lo que erosionaba aún más la autoridad del poder real, en una época en que las ideas pugnaban por la

---

<sup>23</sup> Pierre Goubert, Historia de Francia, Op. Cit., P.p. 193 a 194

<sup>24</sup> Delgado, Gloria M., “El Mundo Moderno y Contemporáneo, Cuarta edición, Editorial Pearson Educación, México, 1999, P.p.329 a 330

igualdad de derechos y las revoluciones comenzaban a ser vistas ya no como catástrofes, sino como grandes cambios para mejorar las situaciones de los países.

Una vez realizado el proceso electoral —abierto a los varones mayores de 25 años que estuvieran censados fiscalmente— y redactados los “*Carhiers de Doléances*” (cuadernos de quejas) con las peticiones de cada grupo estamental, los Estados Generales se reunieron en Versalles el 5 de mayo de 1789.

Los representantes del Tercer Estado rechazaron el método de reunión separada de los tres estamentos y propusieron la formación de una única asamblea que integrase a todos los diputados; el objetivo era conseguir el voto por individuo y no por estamento, con lo que el Tercer Estado, que disponía de mayor número de representantes, podría controlar los Estados Generales. En principio la nobleza y el clero se negaron y el proceso estuvo paralizado por un mes hasta que el grupo dirigido por Emmanuel Joseph Sieyes y el Conde Mirabeau se constituyó en *Asamblea Nacional* el 17 de junio de 1789. Esta decisión constituía un verdadero desafío al monarca, que había apoyado a la nobleza y al clero.

En represalia Luis XVI se apresuró a privar a los miembros de la Asamblea de su sala de reuniones, a lo que éstos respondieron, el 20 de junio del mismo año, con el denominado *Juramento del Juego de la Pelota*, por el que la asamblea se comprometía a no disolverse hasta haber redactado una nueva Constitución para Francia.

Los diputados fueron objeto de fuertes presiones por parte del monarca, quien, ante la resistencia de la Asamblea a sus peticiones y amenazas, decidió utilizar el recurso de la fuerza armada. La monarquía quizá habría podido reasumir el control de no haber sido por un nuevo e inesperado apoyo que la Asamblea Nacional recibió por parte del pueblo de París y del campesinado. Los primeros disturbios de importancia se dieron en París en los primeros días del mes de julio, cuando empezaron a circular noticias alarmantes acerca de que el Rey estaba llamando a las tropas de militares profesionales a concentrarse en Versalles. En este punto crítico, el 14 del mismo mes una multitud enardecida que buscaba armas para defenderse, tomó por asalto el edificio de La Bastilla, una fortaleza-prisión ubicada en un barrio de trabajadores; este hecho ha quedado marcado en la historia como el momento del estallido de la Revolución Francesa y el símbolo de la nueva era que iniciaba con el derrumbamiento del Antiguo Régimen.

Al mismo tiempo, durante los meses de julio y agosto, prácticamente por todo el territorio francés ocurrieron levantamientos de campesinos en contra de los señores feudales, sembrando el pánico entre los nobles, y haciendo huir del país a muchos de ellos.

La Asamblea Nacional aprovechó la situación de crisis provocada por las rebeliones y avanzó en las medidas para acabar con el antiguo régimen; el clero y la nobleza fueron obligados a renunciar a sus privilegios en la sesión celebrada el 4 de agosto, cuando se aprobó la abolición de los derechos feudales y del diezmo. Pero la más importante de las medidas se tomó el 26 de agosto de 1789 cuando fue proclamada la **Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano**. En este documento que siguió a la *Hill of Rights* inglesa en más de cien años, se condenaban las instituciones y prácticas del Antiguo Régimen, se establecían los cimientos para construir el nuevo régimen y se planteaba el programa de transformaciones que habrían de llevarse a cabo.

En 1791, la Asamblea Nacional se convirtió en Constituyente, integrada por varios grupos políticos con diversas tendencias:

- El grupo de mayor influencia en el que se integraba un sector de la aristocracia. Era dirigido por Mirabeau y Lafayette y lo integraban diputados que proponían una monarquía moderada por una Constitución.
- Los “girondinos”, diputados del departamento de la Gironda (de ahí su nombre), republicanos de tendencia moderada pertenecientes a la alta burguesía. Partidarios de realizar una revolución por medio de la Ley, desaprobaban el terror y defendían la propiedad; daban mayor importancia a las provincias que a la capital y buscaban extender la revolución fuera de Francia.
- Los “jacobinos”, cuya base social era la burguesía media y las clases populares preferían los hechos a las teorías y estaban dispuestos a limitar la propiedad privada y la libertad individual. Su figura más representativa es Maximilien Robespierre.
- Los demócratas, el sector más exaltado, defendían el sufragio universal y la participación directa del pueblo en la política.

La obra legislativa de la Asamblea Nacional culminó con la Constitución de 1791, basada en los siguientes puntos:

- a) **División del Poder.** El Rey detenta el Poder Ejecutivo, limitado por el control de una asamblea, que tendrá el Poder Legislativo y será elegida por la nación soberana.
- b) **Principio de Soberanía Nacional.** Se ejerce mediante los mecanismos para que los ciudadanos elijan a sus representantes ante la Asamblea Nacional y ante la administración municipal.
- c) **Descentralización de la Administración.** Se divide el territorio en 83 departamentos; los ayuntamientos incrementan sus atribuciones; los jueces serán nombrados y pagados por el Estado, con lo que se pone fin a las formas de justicia señorial y a la venta de cargos por parte del Rey.

- d) **Constitución Civil del clero.** Los Sacerdotes son considerados funcionarios públicos y deben jurar fidelidad a la Constitución.
- e) **Categoría de Ciudadanos activos.** Se consideran como ciudadanos a quienes poseen derechos políticos, es decir, los mayores de 25 años (varones) que pagasen impuestos directos por un valor equivalente a tres días de trabajo. Los menores de 25 años, las personas sin residencia fija o dependientes de otras y las mujeres serán ciudadanos “pasivos” sin derechos políticos y cuyas acciones se verán limitados a los derechos exclusivamente civiles.

En octubre de 1791, tras haber alcanzado sus objetivos fundamentales, se disolvió la Asamblea Constituyente y dio paso a una Asamblea Legislativa. Esta Asamblea estableció una legislación muy severa en contra de los opositores al nuevo régimen Constitucional. Bajo Inspiración Jacobina, se decretó la expropiación de los bienes del clero — como medio de resolver la crisis financiera del Estado— y la deportación de los sacerdotes que se habían negado a aceptar la constitución civil del clero. Estas medidas rompieron la aparente aceptación de Luis XVI a la nueva situación política y causaron alarma entre el resto de los países europeos ante el temor de que la revolución se extendiera a sus territorios. Austria y Prusia decidieron intervenir militarmente en Francia.

La guerra estalló en 1792. Las fuerzas austriacas y prusianas avanzaron hacia París sin que el debilitado ejército revolucionario pudiera detenerlas. La asamblea declaró la “leva en masa” para reclutar un ejército popular que detuviera a los extranjeros. Los voluntarios al sur de Francia, al unirse bajo la bandera tricolor símbolo de la nación revolucionaria, cantaban la *Marsellesa*, canto que llegó a convertirse en símbolo de la lucha libertaria.

A medida que el pánico se apoderaba de los parisienses, el Rey, quien ya había intentado huir en 1791, se convirtió en sospechoso directo de traición a la patria por estar en comunicación con el enemigo extranjero. Una multitud de hombres y mujeres se dirigió al palacio y la familia real huyó a la Asamblea Legislativa buscando salvar la vida, pero el edificio de la Asamblea fue también arrasado. La Comuna, nueva autoridad de París, obligó a los diputados a destituir y encarcelar a Luis XVI. Enseguida se disolvió la Asamblea Legislativa y Danton asumió de emergencia el Gobierno de la nación.

Después de aquellos hechos, en un ambiente de pánico y violencia se convocó a nuevas elecciones para formar una nueva Asamblea, con el resultado de un triunfo aplastante de los radicales. En esta Asamblea, llamada *Convención Nacional*; el primer acto de ésta, fue declarar a Francia como República y después llevar a juicio al Rey, quien fue encontrado culpable de comunicación traicionera con el enemigo

extranjero y condenado a morir en la guillotina. La ejecución de Luis XVI en enero de 1793, puso en estado de alerta a los monarcas europeos. A la coalición original de Austria y Prusia se sumaron Gran Bretaña, Holanda, Portugal, España, Cerdeña, Nápoles y la mayor parte de los príncipes del Sacro Imperio. Ante la amenaza exterior, la Convención recurre al reclutamiento forzoso de campesinos, acción que provoca una insurrección.

Ante el peligro exterior como interior, los jacobinos dan un golpe de estado en contra de los girondos; deteniendo y eliminando a los más destacados y establecen el *Comité de Salud Pública, bajo la dirección de Robespierre, se convierte en el Auténtico poder en la Convención Nacional*. La desaparición de los girondos permite a los jacobinos la creación de una Constitución Republicana, llamada la Constitución del año I (1793), que establece el sufragio universal (masculino) directo para la elección de diputados e incluye la Declaración de Derechos del Ciudadano, que debía garantizar el Estado.

Robespierre y sus colaboradores enviaron a Dalton y miles de personas a la Guillotina, por haberse opuesto a la violencia, estos hechos condujeron a un nuevo golpe de Estado, esta vez encabezado por los girondinos: el 27 de julio de 1794, Robespierre fue derrocado y condenado a muerte junto con sus seguidores, en un acto que recibió el nombre de *La reacción termidoriana*.

La Reacción Termidoriana fue encabezada por la burguesía acaudalada, que tomó el control de la situación y eliminó a los jacobinos. Se derogaron todas las medidas establecidas por éstos y se procedió a crear una nueva Constitución en 1795, que reflejaba la influencia de los grupos adinerados. El poder Legislativo. Al que sólo podían tener acceso los propietarios, se componía de dos cámaras, el Consejo de los Quinientos y el Consejo de los Ancianos. El Poder Ejecutivo se depositaba en el *Directorio*, de cinco miembros, para evitar la concentración del poder en una sola persona. Se restauró la anterior forma de elecciones por censo de contribuyentes y se retomó la afirmación del principio ilustrado de que deben gobernar los más instruidos, es decir, los propietarios. La Declaración de Derechos concede el mismo rango a la propiedad y a la seguridad que a la libertad y a la igualdad.

La aplicación de la Constitución de 1795 duró cuatro años; durante ese periodo, los girondinos en el poder hicieron frente a los ataques de los monárquicos absolutistas, de los jacobinos y de una conspiración encabezada por Francois-Noël Babeuf, quien pretendía establecer una "República de Iguales", bajo un sistema comunista. La participación del ejército del directorio fue decisiva contra los enemigos internos y contra la intervención extranjera. En ambas acciones destacó el joven General

Napoleón Bonaparte, quien de esta manera afianzaba su ascenso político e iniciaba una nueva era en la historia de Francia.

Los ideales revolucionarios pasaron a integrar la plataforma de las reformas liberales de Francia y Europa en el siglo XIX, así como sirvieron de motor ideológico a las naciones latinoamericanas independizadas en ese mismo siglo, y continúan siendo hoy las claves de la democracia. No obstante, los historiadores revisionistas atribuyen a la Revolución unos resultados menos encomiables, tales como la aparición del Estado centralizado (en ocasiones totalitario) y los conflictos violentos que desencadenó.

#### **1.1.4 Independencia de los Estados Unidos Mexicanos**

Las culturas aborígenes del México ancestral, fueron arrasadas a través de la conquista española, destruyendo culturas que se desarrollaron por sí mismas durante miles de años, lejos de un mundo que ellos ignoraban de su existencia y, cuya crueldad los alcanzó en menos de una sola de sus generaciones; tal y como el historiador Miguel Othón de Mendizábal, nos expone: *“Treinta años tan solo le bastaron para destruir, hasta en sus más pequeños engranajes, una cultura milenaria y hasta en muchos aspectos admirable, desarrollada con independencia de influencias extracontinentales...”*. Esta conquista y colonia que habrían de significar fundamentalmente, la formación de la raza destinada a dar el ser a la patria mexicana y que durante siglos personificó el sufrimiento y desgracia del pueblo mexicano.

La unidad territorial de la Nueva España se logró cuando el gobierno de los virreyes se extendió por todo el territorio, iniciándose el concepto de nacionalidad mexicana, puesto que permitió relacionar al centro con las lejanas provincias que en tiempos anteriores habían estado sujetas a reyes o caciques independientes, o que eran poseídas por tribus que no obedecían autoridad alguna.

Se fue llegando así al establecimiento de una sola religión, una legislación, un solo idioma, unidad de territorio y unificación por obediencia a la Corona Española. La población indígena comenzó por presentar una resistencia enérgica, pero después convivió con los españoles y con el tiempo surgieron los mestizos en nuestro país.

Más tarde la nueva población fue conquistando un lugar social en la Nueva España, y los monarcas de Castilla llegaron a disponer que en los conventos *Agustinos* se eligiera por turno un superior entre los nacidos



en América. Así, en México y en los demás dominios españoles llegaron a existir arzobispos, obispos y canónigos nacidos en la Nueva España.

Con el transcurso de los años, los mexicanos mostraron que eran capaces y dignos de gobernarse por sí mismos, y así comienza a germinar la idea de alcanzar la independencia.

En un territorio tan extenso como el de la Nueva España, poblado por ocho millones de habitantes, sólo un número reducido de ellos eran españoles; separados de España por una distancia tan grande que resultaba inevitable procurarse una nacionalidad independiente contando ya con la unidad social, territorial, política y administrativa adquirida durante siglos.

La situación gestada a lo largo de centurias de colonia, dividió al país en dos grandes grupos antagónicos fundamentales, el español (realista) y el criollo (independista) que arrastraron tras de sí algo inevitable a los otros grupos raciales: mestizos, nativos y negros.

Al final del gobierno del virrey José de Iturrigaray se acelera la crisis por la abdicación de Carlos IV, derivada de la invasión de España por Francia y por la formación de las juntas populares de gobierno, las cuales ocasionaron un trastorno del orden monárquico institucional. Aprovechando esto, un rico comerciante, Gabriel de Yermo, apoyado por trescientos españoles, asalta el palacio de gobierno el 15 de septiembre de 1808, y se aprehende al virrey junto con sus asesores, estableciendo un gobierno militar cerrado a todo cambio. Este motín y la súbita muerte de Francisco Primo de Verdad, fue aviso de los que intentaban promover un cambio político.

Los anteriores acontecimientos hicieron que se agruparan los criollos y se iniciara la estrategia de promover conspiraciones para tomar el poder.

Los principales motivos de los que pugnaban por independizarse y organizar un gobierno propio, se debía a la asimilación de las ideas de la Ilustración y del Enciclopedismo; así como a la influencia de la independencia de los Estados Unidos Norteamericanos y la Revolución Francesa.

A las cinco de la mañana del 16 de septiembre de 1810, en el pueblo de Dolores, Guanajuato, el cura Miguel Hidalgo y Costilla hizo repicar las campanas de la iglesia; y al reunirse el pueblo, comunicó que acababa de estallar el movimiento por la libertad del pueblo; que con la ayuda de todos los mexicanos se derribaría al mal gobierno, se pondría fin a la opresión y que a partir de ese momento no se pagarían tributos; que todo el que quisiera ingresar al ejército insurgente se presentara con armas.

Después del grito libertario, el cura Hidalgo, al frente de los insurgentes marcha hacia Atotonilco; allí enarbola un estandarte de la Virgen de Guadalupe, sobre el que imprimió la consigna contra el mal gobierno de la Nueva España.

De Atotonilco se dirige a San Miguel el Grande, donde se le unen Allende con sus tropas y algunos civiles. Se constituye así el Ejército Insurgente. Esta fuerza militar de Miguel Hidalgo emprendió la marcha sobre Guanajuato, lugar defendido por el intendente Riaño. Éste se fortificó con sus tropas en la Alhóndiga de Granaditas, la cual fue tomada tras un cruento combate y gracias a la gesta heroica de un valiente llamado "*El Pípila*", quien con una loza en la espalda que le protegía del fuego, quemó la puerta del edificio, permitiendo así la entrada de los insurgentes.

La victoria en Guanajuato fue un acontecimiento significativo para los insurgentes, tanto en el aspecto político como económico. Ante el avance del ejército libertador, el teniente realista Agustín de Iturbide y otras personas huyen de Valladolid, y finalmente Hidalgo entra en esa ciudad. En seguida, las tropas insurgentes marchan a la capital del virreinato.

Haber ganado la Batalla del Monte de las Cruces significó para el ejército insurgente la posibilidad de apropiarse de la capital del país. Inexplicablemente, Hidalgo decidió no atacarla, y con ello impidió lograr la independencia de forma rápida. Era difícil aceptar que un ejército victorioso y fuerte, que constaba de 80,000 hombres, abandonara voluntariamente la conquista que parecía a su alcance. La causa más aceptada fue la que el mismo Hidalgo planteó; la falta de municiones para atacar y posteriormente defender la capital.

De regreso a Querétaro, fueron derrotados en Aculco por las tropas realistas comandadas por Félix María Calleja y se dirige a Valladolid, donde se ocupa del levantamiento de tropas y se ejecuta a los españoles presos.

Hidalgo se dirige a Guadalajara, obtiene una de las primeras grandes victorias, ya que triunfa en toda Nueva Galicia y el ejército hace una entrada solemne, con Hidalgo al frente.

Hidalgo formó el 10 de diciembre de 1810, el primer gobierno insurgente; decreta la abolición de la esclavitud, deroga las leyes relativas al pago de tributos, el uso del papel sellado, y el establecimiento de estancos de tabaco, pólvora y otros artículos.

Tras de haber sido derrotado en el Puente de Calderón por Calleja, emprende la retirada de Guadalajara y Allende de Zacatecas; por lo que resuelven ir a los Estados Unidos a abastecerse de armas y nombran

como jefe supremo del gobierno y de las armas a Ignacio López Rayón. En su marcha hacia ese país fueron detenidos y hechos prisioneros en las norias de Baján por las fuerzas realistas, gracias a la traición de Ignacio Elizondo. A los insurgentes, Allende, Aldama, Jiménez y otros jefes se les daría cruenta muerte y sus cabezas habrían de ser exhibidas en la Alhóndiga de Granaditas y el 30 de julio de 1811, se consuma la ejecución de Hidalgo.

Por otro lado, López Rayón abandonó Saltillo y en compañía de José Antonio Torres se apoderó de Zacatecas; después abandonaron esta plaza y se dirigieron a Zitácuaro para reorganizar el movimiento. En la *Junta de Zitácuaro*, en la que Morelos aceptó ser vocal, se propone la creación de un Congreso Nacional, que se celebra en Chilpancingo.<sup>25</sup>

En la lucha armada pronto surgió la figura fulgurante de José María Morelos, párroco de un pueblo todavía más humilde que los que había dirigido Hidalgo, pero quien pronto demostró singulares dotes militares y políticos. Sus triunfos, unidos a la discordia observada en la Junta Suprema de Zitácuaro, cuyos integrantes chocaron hasta el escándalo, hicieron que el centro de los independientes se ubicara en Morelos y quienes lo rodeaban.

Morelos, espíritu organizado en todo sentido, procuró no participar en las discordias de la junta, sino que incluso se resistió a decidir a favor de ninguno de sus miembros, no obstante que se le llamó como árbitro. En cambio, comenzó a meditar en la necesidad de organizar otro centro gubernativo. Es de señalarse la influencia del fraile Vicente Santa María, la indudable de D. Carlos María Bustamante, abogado; y la de otros hombres de letras, que más tarde concurren como diputados a Chilpancingo, como el doctor Coss y D. Andrés Quintana Roo.

La calidad humana y capacidad política de Morelos se advierte con toda claridad en sus "*Sentimientos de la Nación Mexicana*", en los que se fijaron los cimientos de una futura Constitución. Además, elaboró el reglamento del Congreso. Esta asamblea fue convocada por el mismo cura de Carácuaro. En el reglamento, aparte de fijar los lineamientos de las deliberaciones, hay también una clara fórmula de organización política. El Congreso inició sus labores el 14 de septiembre de 1813, en el pueblo de Chilpancingo, que fue elevado a la categoría de ciudad. El 6 de noviembre hizo la proclamación de la independencia, dejando de lado ya toda simulación o ardid político, en que se invocase la fidelidad a Fernando VII, ya que declaró el rompimiento de todo vínculo con España.

---

<sup>25</sup> Gloria Esquivel Millán y Enrique Figueroa Alfonso, "Historia de México", Editorial Harla, S.A., México, 1996. pp. 63 a 83

Posteriormente, Morelos señalaría que “el principal punto que trató el Congreso, fue que se hiciese una Constitución provisional de independencia, para lo cual comisionó a Quintana Roo, Carlos María Bustamante, y a José Manuel Herrera, quienes formaron la que han dado a luz el 23 ó 24 de octubre de 1814 en el puesto de Apatzingán”.<sup>26</sup>

Las tropas de Morelos eran asediadas constantemente y el Congreso peregrinaba constantemente junto con él. Cuando se dirigía a Tehuacan para reorganizar su ejército, fue sorprendido en Tetsmalaca, en donde se enfrentó en condiciones desventajosas a las fuerzas realistas, las cuales lo aprehendieron. Fue enjuiciado, degradado de su sacerdocio, y condenado a muerte en la capital del virreinato. Más tarde, el 22 de diciembre de 1815 fue fusilado en San Cristóbal Ecatepec.

Los grupos que habían logrado huir de las tropas virreinales se refugiaron en la sierra y en los fuertes, en espera de mejores condiciones para continuar la lucha. En las montañas del sur surge Don Vicente Guerrero para consumar la independencia de la América Mexicana.

El Papel jugado por Don Vicente Guerrero fue de singular abnegación: vencidos los primeros caudillos y derrotada la expedición del combatiente liberal Francisco Javier Mina, eran pocas las fuerzas insurgentes que luchaban por la emancipación. Sin embargo, en ningún momento dudaron de que la independencia se lograría. Por ello, cuando Iturbide marcha al sur con una poderosa fuerza para combatir a dichos insurgentes, éstos resisten heroicamente y le derrotan en acciones que si no son muy importantes, si revelan que las montañas del sur parecían inexpugnables. El insurgente victorioso fue el infatigable Pedro Ascencio.<sup>27</sup>

El movimiento de insurrección se desarrolló en varias etapas: la primera abarca de 1808 a 1810 y en ella destaca la *conspiración de Querétaro*; la segunda comprende de 1810 a 1811, lapso en el cual se efectuaron las *campañas de Hidalgo y Allende*; la tercera se extiende entre 1811 y 1815, con las *campañas de Morelos*; la cuarta etapa de 1815 a 1819, está marcada por la participación de Francisco Javier Mina en una rápida campaña; y la de Vicente Guerrero en el periodo de dispersión y resistencia es la quinta etapa (1819 a 1821), que se distingue por la participación de Guerrero e Iturbide. En esta etapa es cuando se logra la consumación de la Independencia.

La organización virreinal estaba muy deteriorada; a pesar de ello, Iturbide se dirigió al sur para combatir a Guerrero, pero en diciembre de 1820 fue derrotado por Pedro Ascencio y luego por Guerrero. En tales

---

<sup>26</sup> Daniel Moreno, “Derecho Constitucional Mexicano”, Editorial PAX-México, Librería Carlos Césarmar, S.A., sexta edición, México, 1981, pp. 73 y 74.

<sup>27</sup> Opúsculo citado, pp. 93 y 94

condiciones, la habilidad del antiguo coronel realista, Agustín de Iturbide le hace pensar que la paz e independencia solamente se consumará, con la colaboración e intervención de los antiguos insurgentes, unidos a los realistas. Para ello va a tender una red epistolar, ante la mayoría de los jefes de las tropas virreinales, para convencerlos de la necesidad de apartar el virreinato mexicano de la dominación hispana, afirmando que Fernando VII se halla nuevamente cautivo<sup>28</sup> y que la religión católica se hallaba en peligro; apoyado por el alto clero y la nobleza española y criolla, decidió pactar con Guerrero y proclamar el *Plan de Iguala o de las Tres Garantías: Religión (única), unión (de todos) e Independencia*.

Guerrero aceptó el Plan, porque deseaba la paz y la libertad de la nación, aún a costa de sacrificar principios fundamentales por los que luchó. Él e Iturbide se entrevistaron en el Pueblo de Acatempan (actual estado de Guerrero), donde ratificaron su acuerdo por la independencia, el cual quedó simbolizado por el *abrazo de Acatempan*.

Guerrero se puso a las órdenes de Iturbide, quien fue nombrado jefe del ejército de las *Tres Garantías*, el cual hizo su entrada triunfal en la ciudad de México el 27 de septiembre de 1821.

En ese año, los españoles enviaron con el cargo de Virrey a Juan O'Donojú, quien aceptó negociar con Iturbide. Así el 24 de agosto de 1821 firmó el *Tratado de Córdoba*, que ratificaba el *Plan de Iguala*. Se firmaron los tratados que declararon la independencia de la nueva nación, a la que se le llamó *Imperio Mexicano*. Como forma de gobierno se determinó la monarquía constitucional. El Trono se ofrecía a Fernando VII; en caso de no aceptar, se propondría a sus hermanos y si éstos tampoco aceptaban, el imperio tendría la posibilidad de nombrar a un soberano. Al respecto, España desconoció la independencia y declaró traidor a O'Donojú.<sup>29</sup>

## 1.2 Formación del Orden Jurídico Constitucional Mexicano

La inmensa diversidad cultural de México, nos provee de un sin fin de espectáculos de gran importancia para nuestra conformación jurídico-política, algunas escenas célebres y otras un tanto trágicas; pero que al fin de cuentas nos otorgan una extraordinaria riqueza cultural histórico-jurídica; la cual, para no desviar los propósitos de este trabajo, se establece, en forma sintética, con la firme intención que cumpla el

---

<sup>28</sup> Recordando que Fernando VII, había sido obligado a abdicar la corona a favor de las tropas francesas de Napoleón Bonaparte, imponiendo como Rey a su hermano José Bonaparte.

<sup>29</sup> Gloria Esquivel Millán y Enrique Figueroa Alfonso, "Historia de México", Editorial Harla, S.A., México, 1996. pp. 63 a 83

cometido de interpretar, cómo es que hemos llegado a constituir nuestro actual “*Orden Jurídico Constitucional*”.

### 1.2.1 Constitución de Apatzingán

El arranque de nuestro pueblo hacia su vida constitucional, comienza a manifestarse a partir de la invasión de Francia a España. Las renunciaciones borbónicas produjeron tal impacto político en la Nueva España, que a partir de ese momento comienzan a manejarse profundamente una serie de ideas, como la de soberanía del pueblo; y, que para desgracia de España las ideas libertarias de Estados Unidos de Norteamérica y Francia le llegaron acompañadas de la invasión napoleónica. La lucha por la libertad frente al invasor y en lo interno por la soberanía nacional, sería el principal propósito del que se ocuparía el pueblo español, que culminaría con la Constitución de Cádiz de 1812.

La Ley de Cádiz, resultaría así verdadera expresión de soberanía, resultado del intento de consagrar las instituciones tradicionales de España, haciendo resurgir las antiguas Cortes, para que el pueblo se hiciera representar, lo más auténticamente posible, en la “*Justa Gadinata*”, acogiendo directamente la influencia francesa; por ejemplo, principios como el de soberanía nacional y la división del Poder. Influencias que rápidamente se extenderían a la Colonia de la Nueva España.

Y es a partir de ese momento, que empiezan a fraguarse, las primeras imágenes en torno a la independencia de México y a la necesidad de organizarlo.

La influencia reflejada del logro obtenido por el pueblo español a través de la Ley de Cádiz, no demoró demasiado en reflejar la abrumante desigualdad social existente en la Colonia. De tal suerte que, como lo expone el Doctor en Derecho Sayeg Helú “*La Independencia de México se vería favorecida, además, por la tardía actitud que España adoptara hacia sus colonias, y que se evidenciara en el tono mismo de la convocatoria para participar en las Cortes de Cádiz, del 1º de enero de 1810; pues era general, a todos los pueblos que integraban la monarquía española y no solamente a los habitantes de la península, el llamado que hacía la convocatoria a las Cortes, para dar a todo el pueblo la estructura constitucional que reclamaba, y que sancionara en Cádiz en 1812. Una Constitución como ésta, elaborada al amparo de ideas liberales, no podía dejar de reconocer el importantísimo papel que las colonias representaban dentro del cuadro total de la monarquía española, ni hacer a un lado los derechos de quienes nacían en América; la doctrina de*

*igualdad que se disponía a convalidar, debería equiparar aquellos a los derechos de los peninsulares”.*<sup>30</sup>

La inspiración que debió verse reflejada en la Nueva España, ante tal proclamación debió significar la igualdad de derechos para los españoles americanos; pero esto no sucedería así, las desigualdades sociales que imponía la monarquía española y los amplísimos derechos que favorecían inmensamente a los naturales de la península; con la suma de éstos y otros antiguos reclamos, se desbordaron las conspiraciones de Valladolid y la de Querétaro; y es así que, como a las primeras horas del 16 de septiembre de 1810 y a los gritos de “¡Viva la Independencia!, ¡Viva la América!, ¡Muera el mal gobierno!, ¡Mueran los gachupines!, se iniciaba la lucha por la Independencia Mexicana.

En treinta y ocho puntos llegó a esbozar Ignacio López Rayón, en efecto, la estructura Constitucional para la nación que se estimaba próxima a independizarse; y bajo el significativo título de *Elementos de nuestra Constitución*, los hizo circular desde el mes de noviembre de 1812. En ellos sancionaba ya algunos de los principios libero-individualistas fundamentales: La división del poder, la libertad de imprenta, la proscripción de la esclavitud y la tortura. El pensamiento de Rayón, sin embargo, parece encontrarse todavía muy lejos del trazo liberal que caracteriza al texto de Apatzingán; el preámbulo mismo de los *Elementos* empieza por condenar el movimiento liberal que significaron las juntas preparatorias a las Cortes de Cádiz, y el 5º hace residir la soberanía en la persona de Fernando VII, lo que hace suponer que Rayón no consiguió deshacerse totalmente de los lastres del coloniaje.

El Congreso de Anáhuac, después de un azaroso recorrido a través de las montañas guerrerenses y de Michoacán, sobre todo por la tierra caliente, el 22 de octubre de 1814, expidió el Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, más conocido con el nombre de **Constitución de Apatzingán**. Esta Carta Política, que tuvo escasa vigencia; pero que muestra lo avanzado del pensamiento de un sector de la inteligencia mexicana, y del espíritu jurídico que le animaba, tiene una gran importancia. Sus redactores comprendían muy bien su aspecto provisional, en virtud de que el propio artículo 237 de ella preceptuaba esa circunstancia; además de prever la convocatoria de una asamblea representativa que redactara el documento definitivo.<sup>31</sup> En sus líneas generales se puede apreciar que contaba con una parte dogmática y otra orgánica, como exigieron los doctrinarios del siglo XIX sobre la estructura de las Constituciones: una parte que establece los principios y la finalidad del Estado, con la situación del hombre con sus deberes y derechos; y

---

<sup>30</sup> Sayeg Helú, Jorge. Introducción a la Historia Constitucional de México. Editorial PAC, S.A. de C.V., sexta edición, México, 2000. P. 24

<sup>31</sup> Opúsculo citado p. 37

otra relativa a la estructura y forma gubernativa: Consta de los siguientes capítulos:

- I. De la religión;
- II. De la soberanía;
- III. De los Ciudadanos;
- IV. De la ley;
- V. De la Igualdad, seguridad, propiedad y libertad de los ciudadanos;
- VI. De las obligaciones de los ciudadanos;

2ª parte. Forma de gobierno.

- I. De las provincias que comprende la América Mexicana;
- II. De las supremas autoridades;
- III. Del Supremo Congreso;
- IV. De la elección de diputados para el Supremo Congreso;
- V. De las Juntas electorales de parroquia;
- VI. De las juntas electorales de partido;
- VII. De las juntas electorales de provincia;
- VIII. De las atribuciones del Supremo Congreso;
- IX. De la sanción y promulgación de las leyes;
- X. Del Supremo Gobierno;
- XI. De la elección de individuos para el Supremo Gobierno;
- XII. De la autoridad del Supremo Gobierno;
- XIII. De las intendencias de Hacienda;
- XIV. Del Supremo Tribunal de Justicia;
- XV. De las facultades del Supremo Tribunal de Justicia;
- XVI. De los Juzgados inferiores;
- XVII. De las leyes que se han de observar en la administración de justicia;
- XVIII. Del tribunal de residencia;
- XIX. De las funciones del Tribunal de residencia;
- XX. De la representación nacional;
- XXI. De la observancia de este decreto;
- XXII. De la nación y promulgación de este decreto.<sup>32</sup>

Destacan en la elaboración del texto definitivo de la Constitución: Andrés Quintana Roo, José Manuel Herrera y Carlos María Bustamante. El acta recogía el ideario político de Morelos y de otros insurgentes, como López Rayón.

Entre los postulados de la Constitución se distinguen: La declaración de autonomía absoluta para el gobierno, soberanía popular e igualdad para la aplicación de la Ley; Como forma de gobierno se establece la república

---

<sup>32</sup> Daniel Moreno, "Derecho Constitucional Mexicano", Editorial PAX-México, Librería Carlos Césarman, S.A., sexta edición, México, 1981.



con la división del Poder en tres: Ejecutivo, Legislativo y Judicial; En el decreto se pretendía establecer un equilibrio entre la opulencia y la miseria, así como un adecuado reparto de la tierra y mayor retribución al trabajador.

Cabe subrayar que debido al estado de guerra, este documento no entró en vigencia de inmediato.

### 1.2.2 Constitución de 1824

En septiembre de 1821, cuando se consumó la independencia, la situación del nuevo país era caótica. La guerra de once años de duración, había causado graves daños a la economía. Aunado a lo anterior, algunas provincias deseaban independizarse y había pugnas políticas entre los líderes de la nueva nación.

El primer gobierno independiente, a partir del 28 de septiembre de 1821, recayó en la junta de notables con función de Poder Legislativo; estaba integrada por nobles, militares de alto rango, abogados prominentes, hacendados y alto clero. Su presidente era Agustín de Iturbide.

La regencia tenía función de Poder Ejecutivo, estaba integrada por el exvirrey Juan O'Donojú, Manuel de la Rosa Bárcena, José Isidro Yáñez y Manuel Velásquez de León, siendo su presidente Agustín de Iturbide.

El 24 de febrero de 1822, se instaló el Congreso Constituyente, en el que predominaban conservadores del clero y militares, para elaborar las leyes que regirían al nuevo país. Se asumía la soberanía nacional, que en principio confirmaba lo expresado en el Plan de Iguala y el tratado de Córdoba, pero como España desconoció la independencia y declaró traidor a O'Donojú, Fernando VII quedó fuera de la propuesta del Plan de Iguala. Iturbide aprovechó tal confusión; como no se lograba la conciliación de los partidos, los iturbidistas se amotinaron encabezados por el sargento Pío Marchá y otro de nombre Epifanio Sánchez, quienes respaldaban a Iturbide. El Congreso designó a Iturbide *Emperador de México*, el 21 de julio de 1822.<sup>33</sup>

Iturbide se convirtió en dictador y actuó respaldado por la fuerza de las armas para disolver el Congreso. Al fracasar el reinado de dos años de Iturbide, las ideas monárquicas fueron consideradas como traición a la patria y sólo se tuvieron en cuenta las ideas republicanas. El Congreso Constituyente se instaló en octubre de 1823 y se propuso elaborar la Constitución Política.

---

<sup>33</sup> Gloria Esquivel Millán y Enrique Figueroa Alfonso, "Historia de México", Editorial Harla, S.A., México, 1996. p. 84

Destacan entre los diputados que redactaron el nuevo Pacto Federal, los nombres de: José Miguel Guridi y Alcocer, Servando Teresa de Mier, Lorenzo Zavala, Carlos Ma. Bustamante, Manuel Crescencio G. Rejón, Francisco Ma. Lombardo, José Ma. Becerra, Prisciliano Sánchez y Valentín Gómez Farías; a su lado, Juan de Dios Cañedo y Miguel Ramos Arizpe

–éste, sobre todo– figuraría por sus lúcidas y brillantes intervenciones en la forja de los primeros documentos constitucionales del México independiente.<sup>34</sup>

Nadie apoyaba ya, en el Congreso, la idea de un sistema monárquico de gobierno, su tendencia liberal se pronuncia unánimemente por la forma republicana, y la división –ya de grado y no de esencia– se centra en torno al tipo de la república: ¿central? O ¿federal?

Campeón del federalismo, fue sin duda, Miguel Ramos Arizpe, quien con justa medida ha sido llamado “*El Padre de la federación Mexicana*”.<sup>35</sup> Los artículos 5º y 6º del proyecto de Acta constitutiva que elaboró la comisión que él encabezaba, rezan textualmente:

*5º La Nación Mexicana adopta para su gobierno la forma representativa popular, Federal.*

*6º Sus partes integrantes son Estados libres, soberanos e independientes en lo que exclusivamente toque a su administración y su gobierno interior...*

El 4 de octubre de 1824, se promulgó la *Primera Constitución del México Independiente*. Entre los principios establecidos destacan los siguientes:

- Se consagra la Soberanía Nacional
- Se establece una república representativa, popular y federal.
- La división del Poder del Gobierno Federal se divide en Ejecutivo, Legislativo y Judicial.
- El Ejecutivo es ejercido por un presidente y un vicepresidente electos cada cuatro años.
- El Legislativo está desempeñado por la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores.
- El poder Judicial está compuesto por la Suprema Corte de Justicia y por los tribunales de la Federación.
- La religión católica se establece como única.
- Se conserva el fuero militar y el eclesiástico.
- Se procede al juramento de cumplimiento de la Constitución por parte de los funcionarios públicos.
- La división política del país queda establecida en 19 Estados soberanos y cuatro territorios dependientes del gobierno central, y

---

<sup>34</sup> Sayeg Helú, Jorge. Introducción a la Historia Constitucional de México. Editorial PAC, S.A. de C.V., sexta edición, México, 2000, p. 51

<sup>35</sup> Opúsculo citado

entidades pendientes de legislación: Soconusco y Tlaxcala, y se creó el Distrito Federal para la residencia de los Poderes Federales.

Podemos concluir diciendo que la Constitución de 1824, nos marca el nacimiento de una nación independiente.

El México Independiente enfrentó una serie de problemas que no le permitieron lograr totalmente lo estipulado en la Constitución de 1824. Entre los grandes obstáculos estaban el de un complicado aparato burocrático en la administración pública. Había libertad para los ciudadanos; pero la mayor parte de la población seguía siendo pobre e ignorante. Existían desmedidos privilegios para el clero y el ejército; también, falta de comunicación entre la capital y los estados; existía inestabilidad en la administración y las fronteras, ya que se encontraban olvidadas o descuidadas. Esto provocó que los gobiernos extranjeros se prepararan para intervenir en nuestro país.

### **1.2.3 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1857**

El año de 1847 fue el más triste para la república, en vista de que el "*Tratado de Guadalupe*", despojó al país de la mayor parte de su territorio. Las tropas invasoras tomaron la ciudad de México el 14 de septiembre de 1847. En Villa de Guadalupe hidalgo se firmaron los tratados de paz entre México y Estados Unidos de Norteamérica. Una vez terminada la guerra y despojado nuestro país de más de la mitad de su territorio, el desastre económico y el desánimo eran considerables. El presidente que tomó el mando fue José Joaquín Herrera, quien se esforzó por dar unidad a la nación. Su sucesor, Mariano Arista, también lo intentó; pero, los estadounidenses volvieron a lanzar ataques fronterizos, los pueblos indígenas seguían revelándose en demanda de tierras y parte del ejército se sublevó, motivo por el cual, pidió al Congreso facultades extraordinarias y como éste se las negó, presentó su renuncia. Mientras tanto, impulsado por jefes militares, Santa Anna fue llamado para otro ejercicio presidencial, quien solicitó el título de *Alteza Serenísima*. Este último periodo fue conocido como el de *dictadura Santanista*, porque el presidente se dedicó a dilapidar recursos de la nación y en su ambición en diciembre de 1853, Santa Anna vendió La Mesilla, que comprendía el norte de Chihuahua y de Sonora, por diez millones de pesos de los que sólo recibió siete.

En marzo de 1853, el Congreso eligió por undécima ocasión a Santa Anna como Presidente de la República. Éste se volvió dictador por sus medidas impositivas y arbitrarias, como el título que él mismo se otorgó

de “*Alteza Serenísima*” y el hecho de desconocer la Constitución de 1824 sin suplirla por otra.

Santa Anna fue derrotado y el 9 de agosto de 1855, se embarcó en el puerto de Veracruz para dirigirse a Europa, dejando así el poder en manos de una nueva generación de liberales. El general Álvarez dejó la presidencia en manos de Comonfort, quien propuso las reformas tan ansiadas, y dio prioridad a la convocatoria del Congreso Constituyente, quien inició trabajos en 1856.

Así fue, el 17 de febrero de 1856 únicamente, se reúnen 78 diputados que juran cumplir leal y patrióticamente su encargo y el 18 del mismo se verifica la solemne apertura del Congreso Constituyente. Este Congreso estuvo compuesto de los diputados que al efecto nombró cada Estado o territorio, de acuerdo con su población.

Mas, una de las mayores dificultades con las que se enfrentó y tuvo que vencer nuestro Congreso Constituyente de 1856 para llevar a cabo su obra, fue la constante falta de asistencia de muchos de los diputados que lo integraron; bastantes de ellos no se presentaron jamás a la asamblea, y en muchas ocasiones hubieron de disolverse las reuniones por no haber el Quórum para presentarse a deliberar.

No obstante todas estas dificultades conque tropezó nuestro constituyente, la comisión presidida por Ponciano Arriaga presentó el 5 de junio de 1856, el proyecto de Constitución, al cual colaboraron, principalmente, el mismo Arriaga, Isidoro Olvera, León Guzmán, Melchor Ocampo, Castillo Velazco, José María Mata, Cortés Esparza, Romero Díaz, Escudero y Echanove, Yáñez y Cardoso. De los cuatro últimos, sin embargo, los que no combatieron el proyecto, se mostraron indiferentes a él; los seis primeros, a los que hay que añadir los nombres de Francisco Zarco e Ignacio Ramírez, fundamentalmente, se mostraron, en cambio, fieles defensores del proyecto y, en todo caso, pugnaban porque en la Constitución se insertaran concepciones más avanzadas todavía que las que consignaba el proyecto; y otros, entre los que hemos de señalar a Mariano Ariscorreta y Marcelino Castañeda, de manera fundamental, habrían de atacarlo permanentemente, pretendiendo el reestablecimiento de la Constitución de 1824. Mas, a fuerza de ir cediendo los unos a los otros, renunciando aquellos a muchas de sus ideas progresistas y logrando éstos introducir algunas de sus atemperadas concepciones, y en medio del trabajo enorme; pero a la vez enaltecedor que supone hacer la carta fundamental de la patria, se dio cima a esta obra.<sup>36</sup>

---

<sup>36</sup> Sayeg Helú, Jorge. Introducción a la Historia Constitucional de México. Editorial PAC, S.A. de C.V., sexta edición, México, 2000, p. 91

En los debates del Congreso Constituyente se manifestaron las distintas posiciones políticas de la época, uno de los grandes logros reformistas fue integrar un capítulo de *garantías individuales* y un sistema jurídico para la protección de los *derechos fundamentales de la persona*.

Los trabajos de la Asamblea Constituyente terminaron en febrero de 1857, después de tenaces debates. Fue firmada, sancionada y jurada el día 5 de febrero de ese año y, por último, el Presidente Comontfort hizo juramento ante el Congreso, que la promulgó con toda solemnidad el 12 de febrero de 1857, ordenando su publicación. El pacto federal estipulaba que con excepción de las disposiciones relativas a las elecciones de los Supremos Poderes Federales y de los Estados, comenzaría a surtir efectos a partir de 16 de septiembre de ese año, fecha en que se debía instalar el primer Congreso Constitucional y tomar posesión los individuos electos constitucionalmente.<sup>37</sup>

Como base de la organización del país, la Constitución de 1857 estableció el sistema de gobierno republicano, representativo y Federal, así como la soberanía del pueblo ejercida por medio del voto. Los derechos del hombre fueron considerados como naturales, es decir, propios del ser humano y no como simples limitaciones del gobierno.

La división política constaba de 24 Estados, un territorio y un Distrito Federal. El Poder de la Federación se dividió para su ejercicio en Ejecutivo, Legislativo y Judicial.

El derecho de propiedad quedó garantizado. En cuanto a las libertades se otorgaron la libertad de enseñanza, de profesión, de trabajo, expresión, asociación y tránsito; y destacan por ser el más discutido el de libertad de cultos, el cual fue desconocido por el partido conservador.

Aunque los liberales avanzados no habían logrado un triunfo completo de sus ideales, habían alcanzado notables avances. En cambio el grupo conservador y, particularmente el clero, la veían con gran desconfianza. Los constituyentes conocían sus limitaciones y por ello, en el manifiesto dirigido a la nación expresaban:

*“Queda hoy cumplida la gran promesa de la regeneradora Revolución de Ayutla de volver al país al orden constitucional. Queda satisfecha esta noble exigencia de los pueblos, tan enérgicamente expresada por ellos, cuando se alzaron para quebrantar el yugo del más ominoso despotismo... La igualdad será hoy más la gran ley en la República: no habrá más mérito que el de las virtudes; no manchará el territorio nacional la esclavitud,*

---

<sup>37</sup> Francisco Zarco, “Historia de los Debates Legislativos en México, Ediciones Facsimilares del Comité de Asuntos Editoriales de la Cámara de Diputados, México, 1990.

*oprobio de la historia humana; el domicilio será sagrado, la propiedad inviolable; el trabajo y la industria libres; la manifestación del pensamiento sin más trabas que el respeto a la moral, a la paz y a la vida privada; el tránsito, el movimiento, sin dificultades; el comercio, la agricultura sin obstáculos; los negocios del Estado examinado por los ciudadanos todos; no habrá leyes retroactivas, ni monopolios, ni prisiones arbitrarias, ni jueces especiales, ni confiscación de bienes, ni penas infamantes, ni se pagará por la justicia, ni se violará la correspondencia, y en México, para su gloria ante Dios y ante el mundo, será una verdad práctica la inviolabilidad de la vida humana, luego que con el sistema penitenciario pueda alcanzarse el arrepentimiento y la rehabilitación moral del hombre que el crimen extravía...El pueblo se gobierna por el pueblo...Al pueblo le corresponde variar sus instituciones. Pero siendo preciso por la organización, por la extensión de las sociedades modernas, recurrir al sistema representativo...<sup>38</sup>*

Así creyeron cumplir los redactores de la carta de 1857. Mas los signos del tiempo eran más amenazadores que al iniciarse la asamblea, porque el propio ejecutivo, que poco después fue designado de manera Constitucional para ejercer el cargo, carecía de confianza en la propia Constitución.

Los títulos del contenido de la Constitución de 1857 eran los siguientes:

- I. De los derechos del hombre;
- II. De la soberanía nacional y de la forma de gobierno;
- III. De la división de Poderes;
- IV. De la responsabilidad de los funcionarios públicos;
- V. De los Estados de la Federación;
- VI. Prevenciones generales;
- VII. De la reforma de la Constitución;
- VIII. De la inviolabilidad de la Constitución.

De su confianza en el pueblo, también el propio Congreso expuso su fe en la superación y el por qué de los artículos 39 y 40. Aceptó la tesis del Barón de Montesquieu sobre la división del Poder, otorgándole gran fuerza al legislativo; más sin embargo, es por todos bien sabido que el ejecutivo quedó con exagerada fuerza para los momentos en que atravesaba la nación.

---

<sup>38</sup> Manifiesto del Congreso a la nación, Francisco Zarco, "Historia de los Debates Legislativos en México, Ediciones Facsimilares del Comité de Asuntos Editoriales de la Cámara de Diputados, México, 1990, P.911

#### 1.2.4 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917

El 16 de septiembre de 1911, casi un año después de haberse iniciado la Revolución Mexicana, Madero tomó posesión de la presidencia de la República y José María Pino Suárez, la vicepresidencia, el gobierno de Madero enfrentó diversas sublevaciones, la mayoría de ellas debido a que se exigía la inmediata aplicación de las pugnas revolucionarias y sobre todo, del reparto de tierras y otras con el fin de obtener el poder; pero Madero aún concentraba en su gobierno sectores influenciados por el porfirismo, que interponían sus ambiciones políticas y económicas a los planes revolucionarios de don Francisco; motivo de ello valiosos revolucionarios se sublevaron como es el caso de Zapata, por ejemplo, que exigía la inmediata repartición de tierras.

“Madero reiteró a Zapata que todas las promesas se cumplirían, que tuviera fe y que todo se arreglaría satisfactoriamente. Y habría de ser, precisamente, dicha obsesión de Madero por pretender pacificar al país cuando se iniciaba apenas la obra revolucionaria, la que lo haría víctima de la propia bondad de su espíritu y nobleza de ideales, cuando traicionado fundamentalmente, por el militar en quien él depositaría toda su confianza, hubiera de ser vilmente sacrificado en aras de un neoporfirismo del que su cobarde asesino: Victoriano Huerta... pretendió erigirse en supremo representante”.<sup>39</sup>

El gobernador Constitucional del Estado de Coahuila, don Venustiano Carranza, combatió al usurpador e hizo suyos los ideales del programa zapatista, el 26 de marzo de 1913, proclamó el Plan de Guadalupe y organizó el Ejército Constitucionalista y aunque después, una vez vencido el usurpador, combatió contra Zapata y Villa; en diciembre de 1916, integra el Congreso Constituyente en la ciudad de Querétaro, e inicia su mando constitucional el 1º de enero de 1917; el primer jefe de la nación inauguró las sesiones del Congreso e hizo entrega a los legisladores del proyecto de la nueva Constitución; el 31 de enero de 1917 clausuró la asamblea y el 5 de febrero, promulgó la nueva carta, con lo cual volvió la nación, después de cuatro años, al orden constitucional.

El Congreso Constituyente de 1916 – 1917, encargado de elaborar nuestra vigente Constitución, hubo de surgir, de tal suerte, como principal resultado de la ingente labor de legislación social desarrollada por el constitucionalismo, como síntesis misma de los anhelos revolucionarios, y ante la consideración fundamental de que la Constitución de 1857 – pese a sus indudables excelencias, pero que resultaban ya un tanto

---

<sup>39</sup> Sayeg Helú, Jorge. Introducción a la Historia Constitucional de México. Editorial PAC, S.A. de C.V., sexta edición, México, 2000. P. 143

obsoletas frente a los imperativos revolucionarios— habría de mostrarse incapaz de responder y dar base jurídica a los logros y las conquistas que la Revolución Mexicana venía trayendo consigo.<sup>40</sup>

Muchos ataques recibió la Constitución de 1917, entre los cuales se pretendía que al término de la revolución se estableciera nuevamente la de 1857, se criticó al grado de que fue tachada de ilegal; más como sesenta años atrás, un prurito legal se presentaba nuevamente: la oposición entre el derecho preexistente y un nuevo derecho; el dilema entre reformar la Constitución simplemente conforme al artículo 127 de la misma, o hacer valer el derecho de la revolución, que consagraba el artículo 39 de la propia carta magna. Disuadía un tanto esta reflexión del momento que Carranza muy particularmente, había hecho suya, la consideración de que el orden constitucional de 1857 hubiera surgido de un movimiento revolucionario como lo fue el de Ayutla; y las reiteradas invocaciones que a ese tiempo llegaron a hacerse de la Constitución de 1824, eran razones para avalar su propósito y desechar los reparos de todos aquéllos que, de manera similar, invocaban ahora la intocabilidad de la de 1857. Sabía que el Poder Constituyente del pueblo no podía ser constreñido en forma alguna; ni, aún, por disposiciones jurídico-positivas, así tuvieran éstas rango constitucional, y que, en consecuencia, el procedimiento de reformas establecido en la propia Constitución de 1857, a través de un órgano revisor de ella misma, no podía limitar en manera alguna, la soberana libertad del pueblo; y éste, consiguientemente, podía también ejercer su facultad constituyente mediante otros procedimientos.<sup>41</sup>

El doctor Ignacio Burgoa Orihuela, cita una ejecutoria del 25 de agosto de 1917 de la Suprema Corte de Justicia que al respecto sentó una tesis contraria a la ilegitimidad de la Constitución vigente, tal como lo plantea Vera Español, demostrando, por medio de varios argumentos esgrimidos en relación al caso concreto que se sometió a su conocimiento, que la constitución de 1857, dejó de observarse a partir del golpe de Estado de febrero de 1913, y que, por ende, mal podría haber normado el proceder del jefe del ejército constitucionalista por lo que concierne a las reformas, adiciones y modificaciones constitucionales. Dice así la parte conducente de los considerandos de la mencionada ejecutoria:

*“Se dejó de observar la Constitución de 1857, porque para que ésta se hubiere puesto nuevamente en observancia, debían haberse llenado dos requisitos esenciales: en primer lugar, haber aniquilado la usurpación, y en segundo lugar, haberse electo un gobierno popularmente en la forma que lo prevenía esa carta federal, cuyo requisito ya no volvió a llenarse y es lógico que una constitución sin los poderes nacidos conforme a sus disposiciones para su debida sanción y aplicación de sus preceptos, no pueden jamás decirse que*

---

<sup>40</sup> Opúsculo citado, p. 163

<sup>41</sup> Opúsculo citado p. 165



*esté en observancia, porque nadie resulta encargado constitucionalmente de cumplirla y hacer que se cumpla. El Gobierno Constitucionalista que lleva en su programa el lema de 'Constitución y reforma', únicamente expresaba al pueblo su noble anhelo de restablecer el imperio de la Constitución y las nuevas reformas que reclamaba la revolución social". Luchó (el gobierno de Carranza), en primer término, por derrocar la usurpación, y después, en su patriótico esfuerzo para que en lo futuro México tuviera una Constitución más apropiada, he interpretando las aspiraciones nacionales, por medio de varios decretos, reformó esta Constitución. Admitir que la Constitución de 1857 estuvo en observación durante el periodo de la guerra civil, llamado preconstitucional, hasta que se puso en rigor la Constitución de 1917, sería sostener el absurdo de negar al pueblo su soberanía, puesto que en ninguno de los preceptos de la Constitución que se acaba de nombrar está autorizado el que se convoque y funcione un congreso constituyente, y por lo tanto, según el artículo 127, sólo podía ser adicionada y reformada esa Constitución en los términos que expresaba tal artículo o, lo que es lo mismo, equivaldría a afirmar que la Constitución de 1917 tiene origen anticonstitucional, lo que no tan sólo será antipatriótico, sino subversivo y torpe, porque un pueblo tiene el indiscutible derecho, sino de abandonarla y darse una nueva, como lo hizo en 1857, abandonando las leyes constitucionales anteriores y como lo hizo en 1917, dándose en nueva Constitución, exactamente con el mismo derecho que se dio la de 1857.<sup>42</sup>*

Los principios fundamentales consagrados en la Carta Suprema de 1917, destacaron los siguientes:

- Decisión del pueblo mexicano para constituirse en una República Representativa, Democrática y Federal, compuesta de Estados libres y soberanos en cuanto a su régimen interior, pero unidos en una federación (Artículo 40).
- División del Supremo Gobierno de la Federación para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial (Artículo 49).
- Reconocimiento de las garantías individuales y las garantías sociales, así como el reconocimiento de los derechos de los trabajadores (Título Primero, Capítulo I "Artículos 1º a 31"; Título Sexto, "artículo 123").
- Carácter gratuito, obligatorio y laico de la educación Primaria (Artículo 3º).
- Se dispone que la propiedad de las tierras y las aguas comprendidas en el territorio nacional, corresponde originariamente a la nación, la cual tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares (Artículo 27).
- Voluntad del Estado Mexicano de impedir los latifundios, así como para regular la propiedad privada y ejidal (Artículos 27 y 28 principalmente).
- Establecimiento de libertad de cultos religiosos. (Artículo 24)
- Elecciones democráticas. (Artículo 41 principalmente)
- Establecimiento del juicio de amparo (Artículo 107 principalmente).

---

<sup>42</sup> Burgoa Orihuela, Ignacio, "Derecho Constitucional Mexicano", Editorial Porrúa, México, p. 341 a 342.

“Y de aquello que tan solo pretendió ser una reforma a la Carta del 57 surgiría, así, una nueva Constitución. Los aspectos agrario, laboral, educativo y religioso, a los que se agregarían el relativo al municipio libre, aquél otro que brindaba su protección al consumidor a base de salvaguardar la política económica del país y los que se referían, en fin, a la función social de la propiedad y al control de la legalidad a través del amparo para la tutela de las garantías sociales, le hicieron cambiar su esencia, en efecto, y el profundo contenido social de aquéllos, a los que recayeron los artículos 3º, 27º, 28º, 107º, 115º, 123º y 130º, salpicaría al resto del articulado. Pues en 1917 substituían gran parte de los preceptos que integraban la Carta de 1917, y a los que ni siquiera llegó a tocarse, los artículos anteriormente referidos serían suficientes para que la ideología constitucional de esa nueva carta, así surgida, no pueda ser sino calificada como socio-liberal”.<sup>43</sup>

Hemos finalizado este capítulo con el propósito de entender las corrientes que nos llevaron a la actual conformación de nuestras instituciones; es de resaltar, que aún cuando se pretenda establecer los principales hechos históricos que llevaron a la conformación de nuestro actual Estado Mexicano, siempre será inevitable, abstenernos de citar otros sucesos, debido a la inmensa historia cultural que nos ha proveído la lucha por lograr nuestra independencia, soberanía y sistema jurídico mexicano; sucesos, que no dejan de tener la misma importancia y que también marcaron el destino de la vida nacional; pero que su estudio implica el objetivo de otra tesis; en razón de lo anteriormente expuesto, creo necesario que dichos acontecimientos nos invitan a la reflexión de nuestro actual sistema jurídico Constitucional.

### **1.3 Antecedentes de los Tribunales Administrativos**

Por cuestiones didácticas y para su adecuada comprensión estudiaremos los antecedentes extranjeros y nacionales, al hablar de antecedentes extranjeros analizaremos principalmente el sistema jurídico continental-europeo, representado por el Derecho Francés y que creo mayor influencia en nuestra codificación de la justicia administrativa; así también estudiaremos el sistema jurídico anglosajón avocándonos principalmente al Derecho Norteamericano, ya que si bien es cierto que fue en Inglaterra donde surgió este sistema jurídico, también lo es, que dada la cercanía que tiene nuestro país con los Estados Unidos, evidentemente se ha visto más influenciado por éste, que con relación al Derecho que impera en Inglaterra.

---

<sup>43</sup> Sayeg Helú, Jorge. Introducción a la Historia Constitucional de México. Editorial PAC, S.A. de C.V., sexta edición, México, 2000. P. 187

Asimismo, en ambos rubros, nos encontramos con un sin fin de leyes administrativas que durante los primeros años se fueron creando, sin embargo, por cuestiones de método y tiempo, además de no ser el principal objetivo de la presente tesis, no hablaremos en su totalidad de ellas y solamente haremos referencia a las que a nuestra consideración y a la de la mayoría de los autores consultados, son las más importantes, poniendo más énfasis en los antecedentes que en nuestro derecho mexicano dieron pauta y fueron decisivas para la creación de los Tribunales Administrativos.

### **1.3.5 Del Sistema Jurídico Continental-Europeo**

Hasta mediados del siglo XVIII con motivo de los excesos y abusos de poder se originó un gran cambio, que inició en Francia con la Revolución Francesa en el año de 1789 (la cual ha sido detallada en páginas anteriores de este capítulo), movimiento que permitió el establecimiento de nuevos principios básicos que regirían la Política de ese País, dentro de los cuales surgen la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano, la Propiedad Privada, la Igualdad ante la Ley, la Defensa del Sistema Constitucional, la Soberanía Nacional, la Participación de los Ciudadanos en la Dirección de la Nación y el principio de la División de Poderes cuyo objetivo era dotar de facultades especiales a cada uno de los poderes del Estado, éstos conceptos sin duda alguna fueron totalmente innovadores ya que anteriormente eran desconocidos, los cuales tendrían como principal fin acabar con el abuso y tiranía de los Gobernantes, impidiendo que el ejercicio del poder recayera en una sola persona o en un solo poder, los citados principios fueron incorporados en la Constitución de 1791.

El Derecho Francés ha creado mayor influencia en nuestro sistema jurídico, básicamente en lo que respecta a la estructura y funcionamiento de los Tribunales Administrativos de ese país, de los cuales surge primordialmente en primera instancia el llamado contencioso-administrativo, denominación que como recordaremos se le dió al procedimiento seguido ante el organismo jurisdiccional dependiente de la administración pública, competente en el ámbito administrativo con el objeto de resolver las controversias en dicha materia; con la instauración de estos mecanismos se buscaba establecer un instrumento que le garantizara a los particulares el respeto integral a sus garantías individuales en materia administrativa.

El sistema de gobierno que imperaba en Francia era el absolutismo monárquico, mismo que tenía como principal característica el que todos los poderes del Estado recayeran en el Monarca o Rey, ocasionando que éste se excediera en el ejercicio de sus facultades, el principal exponente de este sistema gubernamental fue el Rey Luis XIV, cuya frase célebre

fue “El Estado soy yo”, en ese entorno vivió por muchos años la sociedad francesa, quien era objeto de los constantes abusos del Monarca, siendo un claro ejemplo de ello que el 70% de la población no poseyera privilegios jurídicos, siendo insuficiente la labor que en el ámbito jurisdiccional realizaban los “parlamentos de provincia” también conocidos como cortes de justicia soberana, los cuales eran órganos jurisdiccionales encargados de resolver las controversias que ante ellos se ventilaban.

Sin embargo estos parlamentos adquirieron tal fortaleza que sus fallos eran en ocasiones contrarios a las disposiciones del rey, ya que no aplicaban de manera uniforme los criterios previamente establecidos entre estos diversos organismos, circunstancia que originó que se excedieran en sus facultades y estuviera encaminada a defender sus privilegios utilizando el poder jurisdiccional indistintamente, dejando en estado de indefensión a los particulares afectados.

Este problema se debió primordialmente a la estructura orgánica deficiente con que fueron creados los organismos en comento, ya que no contaban con un tribunal superior que dictara jurisprudencia a efecto de unificar los diversos criterios que se deberían aplicar y que limitaran su función; este régimen de absolutismo monárquico imperó hasta antes de iniciarse la revolución francesa motivando en la época de Napoleón Bonaparte, que la administración durante la etapa revolucionaria se dotara de su propia justicia.<sup>44</sup>

Asimismo, el sistema clásico continental-europeo, representado por el derecho francés, todavía no contaba con una estructura definida que delimitara claramente las facultades de los órganos del Estado, así como los poderes que lo integraban, por lo que tratándose de actos que emanaran de organismos gubernamentales administrativos el criterio aplicable consistía en dotar a la propia Administración de facultades para juzgarse así misma por estar íntimamente relacionada con el acto emitido.

Lo anterior, originó la instauración del contencioso-administrativo cuyo procedimiento se desarrollaba en un sistema denominado “justicia retenida”, entendiéndose por esto a la solución de los litigios administrativos ejercida directamente por la autoridad que emitía el acto resolviendo las citadas controversias sin existir ninguna delegación de facultades a otro organismo; en este caso la Administración Pública además de realizar sus funciones administrativas también realizaba las

---

<sup>44</sup> THERY, JEAN FRANCOIS, *El Consejo de Estado Francés*. Ponencia presentada en el Congreso Internacional de Justicia Administrativa del Tribunal Fiscal de la Federación, para la celebración de su LX Aniversario, Querétaro, Qro. 1996.

jurisdiccionales, creándose en Francia los primeros organismos de “justicia retenida”.

Al respecto señala el jurista José Luis Vázquez Alfaro en su obra titulada “Evolución y Perspectiva en los Órganos de Jurisdicción Administrativa en el Ordenamiento Mexicano”, que fue debido a la rígida interpretación que de la teoría de la separación de poderes realizaron los revolucionarios franceses el motivo para que establecieran las bases de la jurisdicción administrativa. La prohibición a los tribunales judiciales para que conocieran de los asuntos de la administración, dio lugar a la creación de un órgano jurisdiccional en el seno de la administración<sup>45</sup>; como lo señala este jurista, la desconfianza que los precursores de la revolución francesa tenían sobre los antiguos parlamentos, aunado a la búsqueda incansable de un verdadero control jurisdiccional de los actos administrativos, concluyó que mediante la Ley de 27 de abril - 25 de mayo de 1791, al amparo de la Constitución del 22 Frimario del año VIII, estableciera las bases para la creación e integración del Consejo de Estado Francés mediante el cual se suprimieron todos los consejos y demás parlamentos que existían, lo que evidentemente se traducía en la evolución hacia una “justicia delegada”, derivado del creciente prestigio que logró el Consejo de Estado, que aunque dentro del cuadro orgánico de la división de poderes seguiría formando parte del poder ejecutivo, pero eliminando la vinculación con dicho poder, considerándose que éste realizaba una delegación de facultades, siendo el Consejo de Estado un órgano principalmente consultivo en materia contenciosa, para después convertirse en órgano con decisión de jurisdicción propia.

De esta forma el Consejo de Estado Francés era el más alto órgano jurisdiccional en materia administrativa, al cual se le atribuyeron diversas facultades de conformidad con el Artículo 52 de la citada Constitución:

*“Artículo 52.- Bajo la dirección de los cónsules, un Consejo de Estado está encargado de redactar los proyectos de leyes y los reglamentos de la administración pública, y de resolver las dificultades que puedan surgir en materia administrativa”*

Dentro de las funciones básicas de este órgano de control jurisdiccional encontramos las siguientes: preparar iniciativas de ley, redactar reglamentos, asesoría al Ejecutivo para la toma de decisiones y a través de una sección especial, resolver las controversias sobre actos administrativos, las cuales las podemos agrupar en dos grandes rubros: 1.- ser el órgano supremo de la jurisdicción administrativa y 2.- ser un órgano asesor y consultivo de la administración activa.

---

<sup>45</sup> VAZQUEZ ALFARO, JOSE LUIS, *Evolución y Perspectiva de los Órganos de Jurisdicción Administrativa en el Ordenamiento Mexicano*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México 1991, p. 40

En ese orden de ideas, se logró la creación de un órgano consultivo dependiente del poder ejecutivo pero con facultades jurisdiccionales, dotado de plena autonomía para resolver los casos contenciosos sometidos a su consideración por los particulares, pero que tuvieran total independencia de los órganos administrativos emisores de los actos, iniciándose así un sistema jurídico de “justicia delegada” que rompía totalmente con el esquema anterior que vinculaba al órgano resolutor de la contienda con los titulares del Poder Ejecutivo, esto es que se daba paso a un nuevo sistema que adoptaba el criterio referente a que la Administración le cedía sus facultades de juez al órgano consultivo en materia contenciosa convirtiéndolo en un órgano de decisión con jurisdicción propia, siendo dicha transformación muy lenta y consumándose con la emisión de la ley de 1872, la cual reorganizaba al Consejo de Estado.

Al respecto el jurista Mauro Capelleti comentó lo siguiente: “Ahora bien, la exigencia práctica predominante, que se advierte en la historia francesa de más de un siglo y medio a esta parte, ha sido evidente y con mayor fuerza que el establecimiento de una protección contra los excesos del poder legislativo, la de asegurar mediante la gloriosa institución del Conseil D’Etat (Consejo de Estado), una tutela contra las ilegalidades del poder legislativo, así como, a través de la Cour de Cassation (Corte de Casación), contra las ilegalidades del poder judicial”.<sup>46</sup>

Esto implicó, que el Consejo de Estado Francés adquirió tal autoridad y aceptación que al paso de dos siglos las citadas facultades las sigue ejerciendo al grado de considerársele la jurisdicción suprema en materia administrativa, además de ser el encargado de elaborar la redacción de reglamentos, iniciativas de ley, asesoramiento al poder ejecutivo entre otras funciones que con el tiempo han ido evolucionando, logrando así un alto prestigio a nivel internacional, tal y como lo demuestra al ser semillero de servidores públicos de esa Nación, proveyendo de funcionarios eficientes para los gobiernos y empresas privadas; en el año de 1830, Napoleón Bonaparte, basándose en el principio de la división de poderes consignado en la Ley del 16 de Agosto de 1790, enriqueció la función del Consejo de Estado argumentando que el Poder Judicial no debía intervenir en las facultades atribuidas a los organismos administrativos, otorgándosele total autonomía del Poder Ejecutivo, transformándose en un órgano de justicia delegada.

Posteriormente en el año de 1953, debido al exceso de controversias, se optó por crear en cada región un Tribunal

---

<sup>46</sup> CAPELLETTI, MAURO, *El Control Judicial de la Constitucionalidad de las Leyes en el Derecho Comparado*, Publicaciones de la Revista de la Facultad de Derecho de la UNAM, México 1966, p. 52

Administrativo, es decir, un juez de primera instancia, convirtiéndose el Consejo de Estado en una segunda instancia al fungir como órgano de apelación, no satisfaciéndose el gran exceso de litigios, por lo que en el año de 1987 el Poder Legislativo decide instaurar las Cortes Administrativas de Apelación, transformando nuevamente al Consejo de Estado en juez de casación, de esta forma quedó integrada la jurisdicción en Francia, tal y como lo señala Jean François Théry, en su obra titulada “El Consejo de Estado Francés”:<sup>47</sup>

“Francia dispone de un orden completo de jurisdicciones administrativas formadas por:

- a) El Consejo de Estado (como juez de casación);
- b) 5 Cortes Administrativas de Apelación;
- c) 35 Tribunales Administrativos de primera instancia;
- d) Tribunales Administrativos Especiales”

En ese sentido la justicia administrativa en Francia se rige por tres principios, mismos que son: a) el principio de legalidad de la Administración Pública, b) el principio de separación de las autoridades administrativas y judiciales, derivado de la independencia que tuvo la administración pública frente a los organismos de jurisdicción y c) el principio de independencia de los órganos de la jurisdicción administrativa con relación a la administración activa.

Al integrar los tribunales administrativos al Poder Ejecutivo y no al judicial, los creadores del sistema continental-europeo consideraron que se satisfacía el propósito que dió origen a la creación del Consejo de Estado, ya que los jueces pertenecientes a este organismo resultaron ser más eficientes en la administración de justicia porque tenían contacto directo con los problemas provenientes de la Administración, no por haber intervenido directamente en el acto lesivo, sino porque conocían mejor la actividad de las autoridades administrativas y por ende su preparación los colocaba en una situación de superior ventaja en comparación con el anterior sistema.

Este nuevo sistema adquirió gran relevancia por su difusión y actualmente constituye una institución de jurisdicción suprema del orden administrativo, con suficiente solidez y reconocimiento a nivel internacional; sin embargo, hubieron juristas principalmente norteamericanos e ingleses, quienes lo consideraron contrario a los principios generales adoptados, es decir, que contrariaba los objetivos primordiales de la recién creada “división de poderes”, afirmando que esto implicaba una burocratización en la impartición de justicia; estos criterios los estudiaremos a continuación.

---

<sup>47</sup> THÉRY, JEAN FRANÇOIS, Op.cit, p. 19

### 1.3.2 Del Sistema Jurídico Anglosajón

Estados Unidos de Norteamérica adoptó el sistema anglosajón, debido a que los primeros colonizadores fueron inmigrantes de Inglaterra quienes les transmitieron sus costumbres y bases jurídicas, bajo el principio del “common law” (Derecho Común) que establecía principalmente que las personas de habla inglesa debían transportar su derecho al territorio en el que se establecieran y donde no existiera legislación civilizada y reconocida, por lo que en el caso de los Estados Unidos el derecho inglés fue fácilmente transportado debido al idioma.

Asimismo, los principios básicos que rigen al derecho anglosajón son:

a) Inexistencia de una división tajante entre el derecho público y el derecho privado, es decir, la autoridad es tan responsable por la inobservancia de la ley como los particulares, rigiéndose bajo el concepto de “rule of law” lo cual significa imperio de la ley.

b) La fuerza obligatoria del precedente tanto como para Tribunales inferiores como para aquellos en los que se hayan emitido, ello implica que se obedece a un sistema eminentemente jurisprudencial y no legislativo.

c) La imposibilidad de llevar al soberano ante sus propios Tribunales, en ese sentido, el Estado es irresponsable respecto de los actos de sus agentes por estar investido de inmunidad soberana, ya que en caso de que un funcionario ejecute un acto o ley inconstitucional éste pierde el carácter de oficial pudiendo ser llevado ante la Corte como a cualquier particular, en razón de que el Estado no está involucrado, así como en aquellos casos de exceso de autoridad o incompetencia del funcionario, siendo el medio idóneo para solucionar dicha controversia, a través de la acción privada por daños y perjuicios en contra del funcionario responsable.

Al respecto se creó la “Court of claims” (Tribunal de Reclamos) que era básicamente el encargado de conocer de aquellas demandas de sumas de dinero por responsabilidad contractual, actualmente el Tribunal en cita actúa en primera instancia y no pertenece a la justicia federal, por lo que a la par se creó una “Cámara Federal” que actúa en revisión o segunda instancia y que pertenece al Poder Judicial.

De lo anterior se advierte, que en el sistema anglosajón toda controversia y en especial la materia administrativa se resuelve ante instancias que la ley previamente establece, haciendo usos de mecanismos ajenos al Poder Judicial, es decir, se acciona el ejercicio de



la facultad jurisdiccional de los Tribunales Judiciales sólo en segunda instancia dando por totalmente concluido el asunto con la emisión de dicha resolución.

En México, este aspecto es similar cuando nos referimos al Juicio de Amparo, siendo éste el instrumento jurídico de control constitucional directo y que en última instancia sus órganos hacen una revisión exhaustiva para solucionar una controversia que previamente ya fue ventilada en instancias anteriores; aunque la intervención en el Juicio de Amparo no es siempre en segunda instancia, es el Poder Judicial quien dicta la última resolución del asunto a discusión.

Siendo lo anterior, la aportación más importante que el sistema en estudio nos ha influenciado, es precisamente lo relativo a la creación de una segunda instancia judicialista, así como la revisión de cuestiones administrativas independientes del Poder Judicial, con el fin de evitar una carga excesiva de asuntos que pueden ser resueltos en instancias inferiores ante Tribunales especializados.

Al tenor de esta ideología, se consideraba que el crear un órgano jurisdiccional dependiente de la Administración Pública, implicaría el establecimiento de un sistema jurídico dotado de privilegios ejercido por individuos que actuarían irresponsablemente en beneficio del órgano al que pertenecen y nunca en beneficio de los particulares afectados.

El Poder Judicial como único órgano competente para impartir justicia, comenzó a adquirir una desbordante demanda de asuntos de su competencia, debido al crecimiento de diversos sectores sociales que requerían de una mejor y pronta impartición de justicia, circunstancia que justificaba la creación de un nuevo tipo de organismo que tuvieran facultades para la aplicación de normas especiales, correspondientes a los problemas originados por este crecimiento, ya que en toda sociedad la evolución de la población es la que determina los sistemas de gobierno que mejor convienen a sus necesidades.

Debido a estas razones y con suma cautela se creó un nuevo régimen jurídico que permitía la integración de cuerpos administrativos que aunque dependientes del Ejecutivo tuvieran a su cargo la llamada justicia administrativa, encaminados a resolver las controversias relacionadas con las violaciones a los derechos privados por las autoridades administrativas.

El sistema angloamericano, se caracteriza por ser 100% judicialista, debido a que en la materia contenciosa – administrativa, es el Poder Judicial el encargado de impartir justicia, aunque lo realiza en segunda instancia; el Poder Judicial se integra principalmente por la Suprema Corte, Tribunales de Apelación de Circuito y Tribunales Federales de

Distrito, también llamados Tribunales o Jurisdicciones Constitucionales, por estar contemplados en la Constitución, asimismo existen organismos administrativos jurisdiccionales como son el “Board of Tax Appeals” (Consejo de Apelación de Impuestos), “Court of Claims” (Tribunal de Reclamos), entre otros que son Tribunales legislativos que devienen de la creación del Poder Legislativo y no están previstos por la Constitución, ya que se trata de organismos especiales.

Aunque el sistema norteamericano se caracteriza por tener una jurisdicción mixta, en última instancia es el Poder Judicial el que resuelve un juicio en contra de actos de la Administración Política, por lo que prevalece la supremacía y predominio del Poder Judicial.

En el año de 1855 la Suprema Corte de Estados Unidos, consideró que la impartición de justicia por parte de estos organismos administrativos, no era violatoria de la división de poderes, ya que satisfacían plenamente el derecho de los particulares al solicitar su intervención cuando se violaran ciertas garantías, respetando los lineamientos establecidos para su funcionamiento, asimismo se reconocía como integrantes del esquema judicial en primer orden a la Suprema Corte y posteriormente a los tribunales inferiores creados por el Congreso.

La base primordial sobre la cual versa la evolución del derecho anglosajón ha sido y es su jurisprudencia, misma que ha comprobado que el establecimiento de organismos dependientes del Ejecutivo, pero con funciones jurisdiccionales han resultado ser lo más adecuado por encontrarse sus integrantes, estrechamente relacionados y en contacto directo con la Administración activa y por lo tanto en constante actualización a la par de la autoridad administrativa; este hecho a su vez ha sido reafirmado por la Corte quien no solamente reconoce la viabilidad de estos organismos, sino que además les ha reconocido la amplitud de facultades que las leyes especiales les han otorgado, sin embargo la Corte ha establecido que los únicos facultados para resolver controversias que versen sobre la revisión y aplicación de la ley.

“Toda persona que sufra un agravio jurídico debido a la acción administrativa... tiene derecho a la revisión judicial de la misma.”

Esta ley contempla a toda actuación proveniente de la administración pública y autoridades en general con excepción del Congreso y el Poder Judicial, asimismo establece como autoridad revisora al “juez de derecho administrativo” quién participa desde la audiencia de las partes hasta la emisión del fallo o recomendación, no dependiendo éste de los funcionarios que emitieron el acto controvertido y mucho menos de los que realizan funciones de investigación o acusación, siendo totalmente imparcial.

En ese orden de ideas, existen una gran cantidad de organismos de este orden que han creado las leyes que rigen a la administración, tornándose imperiosa la necesidad de centralizarlos en un Tribunal Administrativo que controle la legalidad de los actos administrativos en general, sin embargo, hasta la fecha no se ha logrado llevar a cabo esta concentración, sin embargo los juristas esperan que un futuro se concrete esta propuesta.

### **1.3.3 Del Sistema Jurídico Mexicano**

La evolución de la impartición de justicia administrativa en México, adoptó esencialmente los principios del sistema anglo-sajón y francés, respectivamente, creándose de esta forma un sistema dualista y como en dichos sistemas, su evolución en nuestro país fue paulatina ya que hasta antes de la creación del entonces Tribunal Fiscal de la Federación en el año de 1936, no existía ningún mecanismo ordinario adecuado para la solución de controversias en materia administrativa, dado que dichos litigios sólo podían solucionarse en vía de amparo sin que existiera fundamento legal que les diera sustento jurídico, aunado a que aún en esta instancia no se le había dado la importancia debida a la materia administrativa por ser poco común, no siendo sino hasta el año de 1929 cuando comenzó a tener mayor auge; no obstante ello, existieron un sin fin de ordenamientos legales cuya finalidad de su creación fue resolver las controversias que en materia administrativa surgieron, dentro de los cuales sólo citaremos los más importantes, toda vez que algunos de ellos contemplaban un período de vigencia muy corto y sin mayor relevancia.

Primeramente, tenemos que hacer referencia a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1824, misma que adoptaba en su contenido la estructura orgánica que había sido plasmada por el principio de división de poderes, ya introducido en nuestro país y consignado primordialmente en los artículos 6º, 7º, 74 y 123 de la Constitución en cita, con lo que se restringía la intromisión del Poder Ejecutivo en asuntos de competencia del Poder Judicial y en general por lo que respecta a sus facultades jurisdiccionales, conformándose su estructura mediante la rígida interpretación del principio aludido y con gran similitud en sus principios al sistema jurídico francés; en ese sentido y debido al gran prestigio que adquirió el Consejo de Estado Francés se creó en nuestro país el “Consejo de Gobierno”, dotado de facultades de consulta y dictaminación en ciertos negocios de la administración pública, no así de las facultades jurisdiccionales que competían al modelo original,<sup>48</sup> mismo que por su deficiente adaptación no constituyó

---

<sup>48</sup> HEDUAN VIRUES, DOLORES *Las funciones del Tribunal Fiscal de la Federación*, Ed. Continental, Primera Edición 1961 , Pág., 45

influencia alguna sobre posteriores legislaciones ni en las jurisprudencias posteriormente emitidas.

Por lo que respecta a la influencia del sistema anglosajón en México, se vio claramente reflejada en la distribución e integración del Poder Judicial, su contenido obedeció básicamente a la estructura y competencia aportadas por el sistema en comento, cuya aplicación no sólo se reflejó en la Constitución de 1824 sino en las demás leyes, por lo que los Constituyentes de la época, dotaron a los Tribunales Federales con potestad jurídica para resolver todo tipo de controversias, siendo por lo tanto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación encargada de solucionar todos los litigios en materia civil y penal, así como en las demás materias reguladas entonces por el derecho mexicano.

Dentro de las facultades de la Suprema Corte, no se contemplaba expresamente la referente a solucionar controversias que se suscitaban entre los particulares y las autoridades administrativas, por lo que su aplicación se realizaba de una manera interpretativa, así mismo la funcionalidad tan rígida que se le imprimió al principio de la división de poderes adoptada por nuestro país, no permitía la creación de un órgano jurisdiccional que tuviera como exclusiva facultad la de dirimir contiendas de índole administrativa, toda vez que se creía que toda modificación a la estructura orgánica de los Poderes del Estado rompería con los principios constitucionales.

Sin embargo el gran cúmulo de asuntos administrativos que tenía a su cargo la Suprema Corte, aminoraron su desempeño, por lo que los legisladores se vieron en la necesidad de elaborar leyes que contemplaran recursos administrativos que pudieran promoverse ante la misma autoridad que emitía el acto, permitiendo que la Corte sólo se ocupara de asuntos de mayor importancia, a efecto de disminuir la cantidad de controversias que se habían concentrado y sometido a su consideración, tomando como base los principios del derecho francés y la estructura del sistema jurídico anglo-americano.

En ese orden de ideas, el 23 de Octubre de 1835 se elaboraron las Bases Constitucionales que integrarían las denominadas leyes constitucionales de 1836, mismas que contemplaban en su contenido la creación y organización de un Tribunal de Revisión de Cuentas, el cual posteriormente se sustituiría por los Tribunales de Hacienda creados por una de las Siete Leyes Constitucionales; estos Tribunales se incluyeron como órganos del Poder Judicial de la República, limitándose su competencia específicamente a conocer de controversias contenciosas tributarias.

En esta etapa todavía no se aceptaba la posibilidad de instaurar organismos jurisdiccionales dependientes del Poder Ejecutivo, por temor

a romper con el esquema político que se aplicaba en nuestro país, debido a la rigidez interpretativa con que se manejaban los preceptos Constitucionales, además de que se consideraba que la división de poderes implicaba la no intromisión en las funciones y facultades de uno de los tres poderes por cualquiera de los otros restantes; sin embargo, la materia administrativa iba adquiriendo tal importancia que los juristas y legisladores se ocupaban de buscar un mecanismo jurídico que permitiera la solución de las controversias de esta índole, de la manera más eficaz pero sin dejar fuera el interés público ni el social.

Fue entonces que la Ley del 20 de Enero de 1837, reitera dentro de sus disposiciones y aplicando una vez más la interpretación rígida al principio de la división de poderes, la potestad del Poder Judicial, en forma exclusiva, para conocer y resolver las controversias en materia contenciosa-administrativa sometidas por los promotores oficiales en ejercicio de sus facultades fiscales, así como autorizar a las autoridades fiscales recaudadoras para realizar el cobro coactivo de los ingresos. La procedencia de las inconformidades en contra del procedimiento coactivo de la autoridad administrativa se limitaban a la previa garantía del interés reclamado, dicho requisito era indispensable para la substanciación de la instancia correspondiente, asimismo la garantía fiscal revestía esencialmente las mismas formalidades y requisitos que los actualmente aplicados.

Por consiguiente en las Bases Orgánicas expedidas en el año de 1843 se exceptuaban a la Suprema Corte del conocimiento de asuntos meramente Gubernamentales o económicos de la Nación o de sus Departamentos, quedando las controversias en materia tributaria excluidos de la competencia del Supremo Tribunal, misma que conocería del resto de los asuntos administrativos, conservándose dentro del Poder Judicial Federal a los Juzgados de Hacienda, quienes estarían facultados para conocer únicamente de lo contencioso-tributario, aunque se integraban los tribunales hacendarios al Poder Judicial.

Lo anterior, hacía énfasis a la exclusiva facultad que el Poder Judicial ejercía respecto de los asuntos de la Administración, estas reformas tuvieron como finalidad primordial separar la actividad jurisdiccional de la autoridad hacendaria del ejercicio de la administración activa, mediante la integración de los Tribunales Hacendarios al Poder Judicial, con lo que quedaba totalmente limitada su intervención en los asuntos contenciosos respecto de la elaboración y emisión del acto impugnado, situación que a nuestra consideración reflejaba someramente los principios de la autonomía que habrían de caracterizar a los Tribunales Administrativos.

Así las cosas, en el año de 1853 una nueva propuesta se hacía presente con relación a la corriente que se comenzaba a desarrollar

referente al sistema contencioso de “justicia retenida” en materia administrativa, que insistía en la creación de tribunales dependientes de la propia administración pero dotados de facultades jurisdiccionales, es decir, proponían la desincorporación de las facultades que ejercía el Poder Judicial en materia administrativa para otorgársela a tribunales administrativos.

En ese sentido se crea la Ley para el Arreglo de lo Contencioso Administrativo, promulgada mediante Decreto del Gobierno el 25 de Mayo de 1853, comúnmente conocida como la Ley de Lares, por haber sido elaborada por el Jurista Don Teodosio Lares, misma que se incorporó al derecho mexicano estableciendo dentro de la administración una Sección de lo Contencioso en cada rama de la misma, es decir, cada Dependencia contaba con un Departamento, por así decirlo, dedicado a la solución de controversias que un particular o corporación promovieran en contra de la administración o ésta contra los individuos o personas morales, o bien unos y otros entre sí, de conformidad con los artículos 1º, 3º, 7º y 13º, los cuales establecían:

*“Art. 1º No corresponde á la autoridad judicial el conocimiento de las cuestiones administrativas.*

*3º. Los ministros de Estado, el consejo y los gobernadores de los Estados y Distrito, y los jefes políticos de los territorios, conocerán de las cuestiones administrativas, en la forma y manera que se prevenga en el reglamento que se expedirá con esta ley.*

*7º. En los negocios de la competencia de la autoridad judicial, nadie puede intentar ante los tribunales una acción, de cualquiera naturaleza que sea, contra el gobierno, contra los Estados o demarcaciones en que se dividan, contra los ayuntamientos, corporaciones o establecimientos públicos que dependan de la administración, sin haber antes presentado ante la misma una Memoria en que se exponga el objeto y motivos de la demanda. El reglamento determinará la manera en que deberá ser presentada la Memoria y sus efectos.*

*13º. Los tribunales judiciales no pueden proceder contra los agentes de la administración, ya sean individuos ó corporaciones, por crímenes ó delitos cometidos en el ejercicio de sus funciones, sin la previa consignación de la autoridad administrativa”.*

De esta forma, se exceptuaban del conocimiento de los Tribunales del Poder Judicial Federal, todos aquellos juicios que se promovieran en contra de las autoridades administrativas, ya que serían de la competencia exclusiva de las Secciones Contenciosas creadas a consecuencia de dicha ley, instaurándose como una primera instancia la ejercida ante las Secciones y una segunda instancia el acudir al Poder Judicial, principio claramente retomado del derecho anglosajón.

La constitución de estas Secciones son un claro ejemplo de lo que a “justicia retenida” se refiere, misma que analizamos al mencionar el contencioso del tipo europeo, consistente en que la misma administración activa también resuelva a su vez los asuntos contenciosos, en este caso sin mayores requisitos que la presentación de un escrito de simple redacción que sería resuelto en un lapso no mayor a un mes, como lo establecía el artículo 6, del Reglamento que al efecto se transcribe en la parte que nos interesa:

*“Cualquiera que en alguno de los casos contenidos en los artículos anteriores, tenga que reclamar un derecho actualmente existente ó sobre talleres insalubres y peligrosos, presentará al ministerio á cuyos ramos pertenezca la materia sobre que se verse la reclamación, ó que haya dictado la medida administrativa que se reclame, una Memoria en que se expondrá con sencillez y claridad los hechos y fundamentos legales, fijará en conclusiones precisas el objeto de la reclamación, y enunciará las piezas que presentare en apoyo de su demanda.”*

Asimismo, el procedimiento que en esta ley se establecía por lo que se refiere a demandas en contra de la administración, era sumario, primeramente se contemplaba una conciliación entre las partes por el período de un mes, si no pudiera arreglarse el negocio entonces se procedía a la substanciación de la reclamación ante la Sección de lo Contencioso del Consejo de Estado, quien resolvía en la vía contenciosa-administrativa; dicho procedimiento contencioso era sumamente breve, ya que los plazos que contemplaba esta ley para su ejecución eran de menor tiempo que los que regían el procedimiento ante los Tribunales Federales y que corresponde al substanciado en los recursos administrativos de la actualidad, en los que se aplica un sistema de autotutela administrativa.

La competencia de la cual la ley en comento dotaba a estas Secciones, no sólo implicaba la relativa a rentas nacionales y su recaudación en general, sino que también abarcaba otras materias como eran las relativas a comercio, pensiones, concesiones, contratos de obra pública, aplicación de bienes hechos por la administración, así como responsabilidad de servidores públicos, tal y como lo establece el Capítulo I, denominado “De las cuestiones administrativas á que dan lugar las obras públicas y otros objetos” del Reglamento de la citada ley, razón por la cual se le considera uno de los antecedentes primordiales tomados en consideración para la elaboración de la Ley de Justicia Fiscal, misma que diera pauta a la creación del entonces Tribunal Fiscal de la Federación.

Con lo anterior, claramente se aprecia el deseo de los legisladores y juristas de dotar a un ente administrativo de las más amplias facultades jurisdiccionales tendientes a garantizar primeramente su imparcialidad y

autonomía, así como grandes ventajas respecto de la impartición de justicia administrativa, ya que sería ejercida por personal con conocimiento exclusivo en estas materias, garantizando un eficiente desempeño, además de desarrollar el procedimiento contencioso con mayor celeridad que el realizado por el Poder Judicial; su distribución y competencia tiene gran similitud con la que actualmente reviste al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, aunque su estructura orgánica es totalmente diversa, puesto que estas Secciones serían organismos dependientes de la Hacienda Pública.

Como consecuencia de lo anterior, meses después se creó la Ley Orgánica de los Jueces y Tribunales de Hacienda, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 20 de Septiembre de 1853, que suprimía a los Juzgados de Distrito y Tribunales de Circuito, mediante el establecimiento de Juzgados especiales en primera Instancia y Tribunales Superiores de Hacienda, a quienes les competía conocer de todos aquellos asuntos sobre contribuciones o impuestos a favor de la instrucción pública o de los ayuntamientos, de todos los negocios judiciales civiles y criminales que versaren sobre bienes y rentas nacionales, falsificaciones de moneda, responsabilidad de servidores públicos, en general en aquellos en los que el fisco tuviera interés o crédito y entre otros donde las demás leyes les atribuyeran competencia para su conocimiento, de conformidad con los artículos uno, tres y diez de la Ley invocada, mismos que se transcriben de la siguiente forma:

- “Art. 1. Se suprimen los juzgados de distrito y tribunales de circuito.
  
- Art. 3. En todos los demás lugares de la República donde no residan los juzgados especiales, serán jueces de hacienda los de primera instancia.
  
- Art.10 Los jueces de hacienda conocerán:
  - III. De los negocios judiciales que se versen sobre contribuciones o impuestos, a favor de la instrucción pública o de los ayuntamientos.
  
  - IV. De todos los negocios judiciales civiles en que el fisco tenga actual y existente interés ó crédito.”

La creación de estos tribunales constituyeron el primer paso para la integración de un Tribunal con facultades plenamente jurisdiccionales, competente únicamente para resolver cuestiones fiscales; dicho órgano pertenecería a la Administración Pública, dependiendo directamente del Ejecutivo Federal, siendo éste el encargado de la delimitación de la circunscripción territorial y establecimiento en las entidades federativas que considerara pertinentes.



Posteriormente la Ley orgánica en comento, seguiría la misma suerte que la Ley de Lares, toda vez que esta última era muy genérica, dejaba vagos muchos de los conceptos a que hacía alusión, debido a que en la época en la que se introducía, todavía no se asimilaba ampliamente el principio de la división de poderes, por tal situación estas leyes presentaban una propuesta totalmente revolucionaria, ya que la gran cantidad de aspectos que se pretendía abarcar eran del conocimiento exclusivo del Supremo Tribunal; siendo motivo suficiente para que se considerara que su esencia no era compatible con la división de poderes, declarándola consecuentemente inconstitucional por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Estas leyes crearon tal contradicción a criterio de los juristas, ya que pretendían que un órgano de la administración reuniera en sí, tanto al poder ejecutivo como al poder judicial, dotándolo de facultades administrativas además de fungir como juez, por lo que consideraron que era contrario a los preceptos Constitucionales que claramente delimitaban las funciones de cada uno de los órganos de la Federación, pertenecientes a los diferentes Poderes del Estado, por lo que consecuentemente Ignacio L. Vallarta, siendo Ministro de la Suprema Corte, emitió un criterio jurisprudencial al respecto fundándose en el hecho de que el establecimiento de un contencioso administrativo de tipo europeo quebrantaba nuestra Constitución.

Lo anterior, se sustentó primordialmente en el sentido de que era imposible jurídicamente que en una misma corporación o persona se pudieran reunir dos poderes, por lo tanto se debía de derogar toda legislación que permitiera la creación de estos organismos bi-funcionales, debido a que haciendo una interpretación rigorista del principio de división de poderes, resolvió que la Ley para el arreglo de lo contencioso administrativo, reunía las facultades administrativas y jurisdiccionales en un solo órgano dependiente del Ejecutivo Federal, cuestión que rompía totalmente con el principio de separación de poderes, originando que se declarara su inconstitucionalidad.

Con lo anterior se originó la aparente desaparición del sistema jurídico mexicano de estos ordenamientos, aunque su aplicación fue corta, sin embargo se originaba la posibilidad de romper con el sistema rigorista que caracterizaba al Derecho Mexicano en sus principios, dejando un antecedente de suma importancia, para establecer la creación de verdaderos tribunales administrativos, con características similares a las del régimen francés, elementos que serían retomados unas décadas más tarde como fuente de inspiración para la elaboración de la Ley de Justicia Fiscal.

Así las cosas, y siendo Presidente de la República Don Benito Juárez expidió el Estatuto Provisional de la República Mexicana, del 23

de noviembre de 1855, con el que se abrogaban todas aquellas leyes que con anterioridad hubieren otorgado facultades jurisdiccionales del orden administrativo, así como suprimir a los organismos administrativos que a consecuencia de estas leyes se crearon, desapareciendo los Tribunales y jueces de Hacienda pertenecientes al poder judicial, quedando sus facultades expedidas a los jueces ordinarios, tal y como lo disponen los siguientes artículos:

*“42. Se suprimen los Tribunales especiales, con excepción de los eclesiásticos y militares... Las disposiciones que comprende este artículo, son generales para toda la República, y los Estados no podrán variarlas ó modificarlas.*

*3º Transitorio. Los Tribunales especiales suprimidos en virtud de este decreto, pasarán todos los negocios que tuvieren, a los jueces ordinarios, y cuando aquellos se sigan á instancia de parte y hubiere varios jueces en el lugar, al que eligiere el actor.”*

Este criterio fue reafirmado una vez más por la Constitución de 1857, cuyos constituyentes obedeciendo al principio rector adoptado de la división de los poderes del Estado, consideraron que de aceptarse el establecimiento de organismos contenciosos administrativos, se violaban los preceptos fundamentales contenidos en este ordenamiento supremo, situación que era inaceptable por lo que en los artículos 13, 14, 50, 97 y 101 respectivamente, se prohibía expresamente la instauración de tribunales especiales; se restringía la facultad administrativa para hacerse justicia así misma, además de no permitir que en un sólo ente se reunieran dos o más poderes.

*“13. En la República Mexicana nadie puede ser juzgado por leyes privativas, ni por tribunales especiales. Ninguna persona ni corporación puede tener fueros, ni gozar emolumentos que no sean compensación de un servicio público, y estén fijados por la ley. Subsiste el fuero de guerra solamente para los delitos y faltas que tengan exacta conexión con la disciplina militar. La ley fijará con toda claridad los casos de excepción.”*

*14. No se podrá expedir ninguna ley retroactiva. Nadie puede ser juzgado ni sentenciado, sino por leyes dadas con anterioridad al hecho y exactamente aplicadas á él, por el tribunal que previamente haya establecido la ley.*

*50. El supremo poder de la federación se divide para su ejercicio en legislativo, ejecutivo y judicial. Nunca podrán reunirse dos ó más de estos poderes en una persona ó corporación, ni depositarse el legislativo en un individuo.*

*97. Corresponde a los tribunales de la federación, conocer:*

*l. De todas las controversias que se susciten sobre el cumplimiento y aplicación de las leyes federales.*

*101. Los tribunales de la federación resolverán toda controversia que se suscite:*

*l. Por leyes ó actos de cualquier autoridad que violen las garantías individuales.*

Sin duda, era clara la firme convicción que se tenía respecto de que el Poder Judicial contaba con la capacidad necesaria para hacerse cargo de la tramitación e impartición de la justicia administrativa, aunque la Ley Suprema no hacía mención directamente a la materia administrativa, porque todavía no se había considerado ni reconocido su autonomía, se hacía referencia a ella mediante la aplicación de las leyes federales existentes ya que algunas de ellas regulaban actividades propias de la administración, como es el caso de la Ley Minera y la Ley de Aguas; asimismo y derivado de la determinación de que la división de poderes, se limitaba la intromisión en los asuntos propios de cada uno de los órganos del Estado, se eliminaba toda posibilidad de crear tribunales administrativos, ya que éstos se suplían con las amplias facultades otorgadas a los tribunales federales.

En estos ordenamientos, nuevamente apreciamos la aplicación estricta del sistema jurídico recientemente adoptado, pero con una estructura rígida, encaminada a una total oposición de la creación de organismos dependientes del Ejecutivo Federal con facultades jurisdiccionales; sin embargo, al modificarse la forma de gobierno existente al régimen imperial, nuevamente se retomó la ideología sobre el contencioso administrativo, por lo que siendo emperador Don Maximiliano se expidió la Ley sobre lo Contencioso-Administrativo del 1º de Noviembre de 1865, con la que se creaba un Consejo de Estado con carácter de Tribunal Administrativo, dotado de facultades jurisdiccionales para dirimir controversias que versaran sobre obras públicas, contratos de la administración, rentas nacionales, policía, industria y comercio entre otras, cuyas resoluciones no podían ser recurridas por ningún órgano ministerial, concentrándose en el Ejecutivo Federal una amplitud de facultades administrativas y jurisdiccionales, perteneciendo nuevamente al sistema europeo de justicia retenida.

Siendo totalitario el sistema que entonces imperaba, dichas facultades ejercidas por el ejecutivo se volvieron excesivas, dando como resultado que nuevamente se declararan contrarias a la Constitución, debido a que la existencia del Consejo de Estado como órgano jurisdiccional en materia administrativa, reunía en la persona del Presidente de la República tanto al Poder Ejecutivo como al Judicial, siendo necesaria su exclusión mediante la abrogación de la ley que

confería dichas facultades, como aconteció en los ordenamientos legales anteriores.

Fue en el año de 1917, cuando los constituyentes tomando las bases de la Constitución de 1857, elaboraron una nueva Ley Suprema con la que se hacían viables dos medios para recurrir los actos administrativos, siendo estos el juicio de amparo y el recurso de súplica ante la Suprema Corte, a partir del 08 de Agosto de 1917 se promulgó la Ley Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 Constitucionales, estableciéndose un nuevo régimen jurídico en nuestro país que permitía a los particulares iniciar el proceso administrativo en primera instancia ante los jueces de distrito y procediendo en contra de su resolución la apelación ante los Tribunales Unitarios de Circuito en una segunda instancia; por lo que respecta al Recurso de Súplica éste se promovía para recurrir la sentencia de segunda instancia, constituyéndose por primera vez una instancia superior para combatir las sentencias emitidas por los Tribunales Federales.

En el anterior supuesto, el particular tenía la opción de interponer el juicio de amparo o bien recurrir a la súplica directamente, sin embargo la autoridad administrativa únicamente podía interponer el recurso de súplica, mismo que se equiparaba a lo que actualmente conocemos como recurso de revisión, toda vez que la súplica es el antecedente que adoptaría posteriormente el Código Fiscal de la Federación de 1938.

En esta época, la intención de los constituyentes y legisladores fue instaurar mayores y mejores medios de defensa para los particulares, así como establecer mecanismos de protección a sus garantías, como lo es la creación de la institución jurídica denominada suplencia de la queja, introducida por primera vez en la Constitución y Ley de Amparo de 1917, de la cual realizaremos un exhaustivo análisis en el capítulo subsecuente. Sin embargo, todavía no se lograba un sistema totalmente imparcial y autónomo para la impartición de justicia en materia administrativa, ya que los órganos revisores no contaban con la debida noción para resolver los distintos actos emitidos por las autoridades administrativas.

Al respecto el Lic. Mariano Azuela opina lo siguiente: "... El particular no gozaba antes de medios efectivos de defensa contra las arbitrariedades de la autoridad fiscal; no existía propiamente un sistema; el juicio de oposición ante los Tribunales federales, recursos administrativos de alcance limitado tramitados ante dependencias de la Secretaría; y el juicio constitucional de amparo, funcionaban en un ambiente precario, complicado y confuso, como medios de impugnación

de las resoluciones dictadas en materia tributaria...”<sup>49</sup>

Aunado a lo anterior, los legisladores continuaron emitiendo leyes que permitían que la propia autoridad administrativa se auto-corrigiera en sus actuaciones, fungiendo como autoridad juzgadora; por consiguiente, se creó la Ley para la Calificación de las infracciones a las leyes fiscales y la aplicación de penas correspondientes, publicadas en el Diario Oficial de la Federación del 08 de Abril de 1924, la cual se limitaba a la aplicación de las sanciones determinadas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público por incumplimiento de las obligaciones tributarias.

En el año de 1926 y prosiguiendo con la evolución del contencioso-administrativo en México, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el día 1º de Marzo, la Ley Orgánica de la Tesorería de la Federación, que no fue sino una combinación de la ley antes descrita y los lineamientos jurisprudenciales emitidos en consecuencia, ya que además de contemplar el otorgamiento de la garantía fiscal al ejercitar su procedencia mediante un juicio de oposición, éste se substanciaba ante un Juzgado de Distrito quien debía notificar a la oficina exactora el inicio del juicio; situación que rompía con el esquema planteado en las anteriores legislaciones que fijaban competencia exclusiva a la misma autoridad administrativa para solucionar las controversias que se suscitaban de esta índole.

Sin embargo, el anterior juicio no prosperó como se esperaba porque aún y cuando nuestro Tribunal Superior respaldaba su creación, la substanciación del procedimiento era demasiado lenta y deficiente, dado que se obligaba al juez a notificar oportunamente a la autoridad administrativa, en específico a la oficina exactora, para que suspendiera el procedimiento administrativo de ejecución, así como hacerlo extensivo al Ministerio Público correspondiente, circunstancias que en la realidad no acontecían ya que no existía una franca comunicación entre la autoridad jurisdiccional y la autoridad administrativa, por lo que consecuentemente el particular perdía interés jurídico en continuar el juicio, mismo que se extinguía por falta de promoción, siendo por ello que finalmente los juristas y legisladores concluyeran que dicho juicio no era el mejor medio de impugnación de los actos administrativos, dejándose sin efectos la ley que lo regulaba.

Cabe precisarse que previo a la creación del Tribunal Fiscal de la Federación, como acertadamente lo hemos constatado, en México se intentó en varias ocasiones establecer órganos dependientes del Poder Ejecutivo, cuyo objetivo específico era resolver las controversias

---

<sup>49</sup> AZUELA, MARIANO *Exposición publicada en la Revista del Tribunal Fiscal*, Junio-Septiembre 1956, p.172 y 174

primordialmente de carácter fiscal que se suscitaban entre los particulares y la Administración Pública, siendo inconstitucionales dichas creaciones, dado que ni la Constitución del 05 de Febrero de 1917 ni las anteriores, contemplaban la creación de Tribunales Administrativos dependientes del Poder Ejecutivo.<sup>50</sup>

Aún en estas circunstancias, el particular todavía se encontraba en una posición precaria en relación con las autoridades administrativas, en virtud de que no existía ningún ordenamiento jurídico, ni órgano jurisdiccional al que pudiera acudir que proporcionara el instrumento procesal adecuado para poder controvertir y solucionar los actos administrativos que le afectaran, siendo que a la fecha habían existido una gran cantidad de leyes y procedimientos administrativos que en nada beneficiaban ni solucionaban favorablemente su situación jurídica, toda vez que al particular se le colocaba en un estado de indefensión por la complejidad y falta de unificación de los criterios sustentados por los órganos jurisdiccionales existentes en materia administrativa.

En ese contexto y dada la gran evolución jurídica que en México se estaba originando en lo relativo a la materia de justicia administrativa, siendo presidente de nuestro país el General Lázaro Cárdenas, en ejercicio de las facultades extraordinarias otorgadas al Poder ejecutivo, expidió La Ley de Justicia Fiscal misma que fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 31 de agosto de 1936, con una vigencia muy corta que abarcó del 1º de enero de 1937 al 30 de diciembre de 1938, siendo sin lugar a duda, el más importante antecedente legislativo de nuestro sistema jurídico en materia administrativa.

El entonces Tribunal Fiscal de la Federación en el ejercicio de sus facultades, controlaba la legalidad de los actos administrativos emitidos por las unidades administrativas del Poder Ejecutivo en materia fiscal, turnándosele todos aquellos asuntos que eran competencia del Jurado de Infracciones Fiscales y la Junta Revisora del Impuesto Sobre La Renta, debido a que con la creación del Tribunal en cita, las leyes a través de las cuales fueron instaurados quedaron abrogadas, así como la Ley Orgánica de la Tesorería de la Federación y el Código Federal de Procedimientos Civiles, ya que establecían el denominado juicio sumario de oposición en materia fiscal, turnándose los asuntos pendientes a la competencia del nuevo Tribunal Fiscal de la Federación.

En ese sentido, otra característica de la Ley de Justicia Fiscal era en el sentido de que en la misma ley, se establecían las directrices del juicio, la estructura orgánica y funcionamiento del entonces Tribunal Fiscal de la Federación, es menester puntualizar que para la creación de

---

<sup>50</sup> EDUÁN VIRUES, DOLORES, *Las Funciones del Tribunal Fiscal de la Federación*, 1ª Edición, México, Ed. Continental, 1961, pp. 45 - 60

la ley en comento, fueron fuente de apoyo principalmente la Ley Orgánica de la Tesorería, la Ley para la Calificación de las Infracciones a las Leyes Fiscales, la legislación y jurisprudencia sobre el juicio de amparo particularmente en esta materia, así como los aspectos doctrinarios en cuanto al proceso tributario, a efecto de realizar la unificación de los criterios y procedimientos para la liquidación y cobro de los impuestos y demás prestaciones fiscales a efecto de no seguir aplicando la legislación en vigor, toda vez que no ofrecía un verdadero apoyo jurídico para las autoridades jurisdiccionales ni a las administrativas.

Asimismo, la exposición de motivos de la Ley de Justicia Fiscal consignó expresamente que el recientemente creado Tribunal Fiscal de la Federación pertenecía al ramo contencioso de anulación ya que sus sentencias sólo podrán declarar la validez o nulidad de los actos administrativos, sin embargo, el artículo 58 de la ley en cita facultaba a dicho órgano a que en las sentencias para efectos, indicará de manera precisa en qué sentido se debería dictar la nueva resolución, con lo cual evidentemente estaba tomando características de un tribunal de plena jurisdicción, situación que hasta la fecha continúa.

Aunado a lo anterior, se limitó su actuación en cuanto a la ejecución de sus sentencias, debido a que no se le facultó con imperio para hacer valer sus propias determinaciones, al no establecer medios procesales dentro del juicio de nulidad para tales efectos, por lo que ante tal situación la parte que obtenía una sentencia favorable, solamente la podía ejecutar a través del juicio de amparo, deficiencia que hasta la fecha continúa, pese a la introducción en años posteriores de la queja, sin embargo, dicho medio es totalmente imperfecto, debido a que sigue sin tener la coercibilidad para obligar a la autoridad demandada a cumplir en sus términos las sentencias favorables a los particulares.

En ese contexto nació el hoy Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, siendo muy corta la vida jurídica de la Ley de Justicia Fiscal, en virtud de que el 1º de enero de 1939 entró en vigor el primer Código Fiscal de la Federación, abrogando la ley en cita, mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de diciembre de 1938, con la emisión de este Código Fiscal se dio una gran evolución en materia fiscal y posteriormente en la totalidad del ámbito administrativo, debido a que con ello se iba codificando jurídicamente la actuación de las autoridades administrativas en materia fiscal en relación con los gobernados.

Posteriormente, se expidieron dos cuerpos legales de gran trascendencia, como lo fue el segundo Código Fiscal de la Federación y la primer Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, publicados en el Diario Oficial de la Federación el 19 de enero de 1967, entrando en

vigor el 1º de abril del mismo año, realizando una separación fundamental, debido a que por su parte el Código Fiscal de la Federación solamente se circunscribía a regular el juicio de nulidad, introduciendo novedosos recursos como fueron el de reclamación, la queja, la revisión y la excitativa de justicia, por otra parte la Ley Orgánica establecía la estructura y funcionamiento del Tribunal en estudio, ambos cuerpos legales, complementaron la legislación en materia administrativa, introduciendo cuestiones innovadoras, principalmente en cuanto a las características del procedimiento seguido ante el Tribunal en estudio.

La Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación de 1967, esencialmente recopiló todas las disposiciones legales del Código Fiscal de la Federación de 1938 con respecto al Tribunal en análisis, conservando por lo tanto en esencia las características generales con las que se reguló en ese tiempo el citado Tribunal, enfatizando en su artículo 1º la autonomía del mismo para dictar sus fallos sin tener sujeción o influencia del Poder Ejecutivo, ya que únicamente dependía de éste presupuestalmente, situación que hasta nuestros tiempos se conserva, conservándose con ello la denominada administración de justicia delegada.

Continuando con los antecedentes históricos legislativos que surgieron a través de la creación del entonces Tribunal Fiscal de la Federación, tenemos que se expidió la segunda Ley Orgánica de este Tribunal publicada en el Diario Oficial de la Federación el 02 de febrero de 1978, misma que entró en vigor el 1º de agosto del mismo año, quedando automáticamente abrogada la Ley Orgánica anterior.

Para ese tiempo, el Tribunal en estudio tenía un grave problema de rezago en sus asuntos, dada la excesiva carga de trabajo y la insuficiencia de las Salas que existían, por lo que mediante esta ley, se creó una nueva estructura orgánica de dicho Tribunal dividiéndolo para su funcionamiento en una Sala Superior y Salas Regionales las que ejercerían su competencia en las once regiones en las que se dividió para tal efecto nuestro país, la primera se compondría de nueve Magistrados y las segundas se integraban por tres Magistrados cada una, originándose con ello dos tipos de competencia para estas Salas a saber, por territorio y por materia, quedando de esta forma conformada la nueva estructura y funcionamiento del organismo en comento.

Asimismo, y prosiguiendo con el análisis evolutivo del entonces Tribunal Fiscal de la Federación, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el 31 de diciembre de 1981 el Tercer Código Fiscal de la Federación, entrando en vigor el 01 de octubre de 1982, dicha vigencia fue modificada en varias ocasiones, por lo que sólo mencionaremos la última de ellas, con la que se modificaba el artículo primero transitorio señalando que el citado código entraría en vigor a partir del 1º de enero



de 1983 exceptuando al título VI, mismo que se refería al procedimiento contencioso administrativo, ya que su vigencia surtiría efectos a partir del 1º de abril de 1983.

Este nuevo código substituyó al anteriormente publicado en 1967, y es el que actualmente rige el juicio de nulidad, dicha substitución fue parcial toda vez que lo referente al contencioso administrativo se conservaron la mayor parte de sus lineamientos y principios, algunas de las modificaciones importantes que el código en comento introducía, consistían en aspectos propios del procedimiento, tales como la supresión de la prevención autorizada a la autoridad con respecto de cualquier omisión de los requisitos en la presentación de la demanda, se aumentaron los términos tanto para la presentación de la demanda de nulidad, de la contestación y ampliación de demanda y ampliación de la contestación, finalmente se suprimía del juicio contencioso administrativo la institución de la audiencia, donde se resolvían cuestiones incidentales, alegatos, reclamaciones de las partes, entre otras y que terminaban con el principio de oralidad, que había caracterizado al procedimiento seguido ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Aunado a lo anterior, y acorde a la evolución legislativa que había tenido el tercer Código Fiscal de la Federación, se emitió la Tercer Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación del 15 de diciembre de 1995, entrando en vigor el 1º de enero de 1996, derogándose así la ley anterior de 1978.

Este nuevo ordenamiento, retomó casi generalmente el contenido de la ley anterior con algunas modificaciones, como es la integración de nuevas materias para el conocimiento del entonces Tribunal Fiscal y el incremento de algunas facultades para el Pleno, siendo la más sobresaliente la correspondiente a la determinación del número de las salas regionales de acuerdo a las necesidades del propio Tribunal; también se modificó la integración de la Sala Superior, aumentando a once el número de magistrados actuando en Pleno y dos Secciones integrándose estas últimas por cinco magistrados cada una; por lo que respecta a las Salas Regionales, éstas seguirían integradas por tres magistrados, continuando adscritas a la misma división territorial que en la anterior ley, cabe destacar que la ley en estudio, es la vigente en nuestros días, con algunas reformas que analizaremos en temas posteriores.

No obstante, que existen otros Tribunales Administrativos que son de gran importancia y que son piedra angular para nuestro sistema jurídico, encuentro necesario omitir sus antecedentes, ya que estudiamos detalladamente aquéllos relacionados con el Tribunal materia de este proyecto.

Hemos finalizado este capítulo con el propósito de entender las corrientes que nos llevaron a la actual conformación de nuestras instituciones; es de resaltar, que aún cuando se pretenda establecer los principales hechos históricos que llevaron a la conformación de nuestro actual Estado Mexicano, siempre será inevitable, abstenernos de citar otros sucesos, debido a la inmensa historia cultural que nos ha proveído la lucha por lograr nuestra independencia, soberanía y sistema jurídico mexicano; sucesos, que no dejan de tener la misma importancia y que también marcaron el destino de la vida nacional; pero que su estudio implica el objetivo de otra tesis; en razón de lo anteriormente expuesto, creo necesario que dichos acontecimientos nos invitan a la reflexión del ejercicio de nuestro actual sistema jurídico Constitucional.

## **Capítulo II**

### **El Ejercicio del Supremo Poder de la Federación**

- 2.1 La Soberanía Nacional**
- 2.2 Del Poder Legislativo Federal**
- 2.3 Del Poder Ejecutivo Federal**
- 2.4 Del Poder Judicial Federal**
- 2.5 La Facultad Jurisdiccional**
- 2.6 Acepciones del Concepto Jurisdicción**
  - 2.6.1 La Jurisdicción como Ámbito Territorial
  - 2.6.2 La Jurisdicción como Competencia
  - 2.6.3 La Jurisdicción como Conjunto de Poderes
  - 2.6.4 La Jurisdicción en su sentido Preciso y Técnico de Función Pública
  - 2.6.5 Concepto Técnico y Preciso de Jurisdicción
- 2.7 Otras acepciones del Concepto Jurisdicción**
  - 2.7.1 Jurisdicción Contenciosa
  - 2.7.2 Jurisdicción Voluntaria
  - 2.7.3 Jurisdicción Disciplinaria
- 2.8 La Jurisdicción Contenciosa-Administrativa**

## Capítulo II El Ejercicio del Supremo Poder de la Federación

### 2.1 La Soberanía Nacional

Acerca el término soberanía, se han establecido diversos conceptos; de hecho se cree que se podría elevar a volúmenes enciclopédicos la diversidad de teorías que se han elaborado para describir el significado de dicho vocablo.

El jurista Rafael de Pina Vara en su diccionario de Derecho, define el término Soberanía como: “*Calidad de soberano que se atribuye al Estado como órgano supremo e independiente de autoridad, y de acuerdo con la cual es reconocido como institución que dentro de la esfera de su competencia no tiene superior.*”<sup>1</sup>

Asimismo, El Doctor Miguel Acosta Romero, considera que: “*...como el poder superior que explica la independencia, la autodeterminación, el ejercicio del poder y el señalamiento de fines del Estado, de tal manera que por encima del concepto de soberanía, no se acepta otro que limite el poder estatal, asimismo, la soberanía implica la igualdad de todos los estados.*”

La soberanía es una característica del Poder del Estado que radica en mandar definitivamente, de hacerse obedecer en el orden interior del mismo y dar a conocer su independencia en el exterior.<sup>2</sup>

El contenido de la soberanía es la voluntad del propio Estado para organizarse a sí mismo, para darse sus propias leyes y autoridades y darse también la forma del Estado que quiera, sin la intervención de ningún otro poder, igual superior o inferior a él.

Etimológicamente significa *super* sobre, *omnia* todo, lo que está por encima de todo, se llama soberano aquel poder que no reconoce otro poder.

La soberanía en el Estado democrático corresponde originalmente al pueblo, que debe ser el único origen del cual broten todos los poderes del Estado.

La soberanía es un elemento para determinar el orden jurídico y para fijar una base segura y responsable en las relaciones internacionales. Es decir, podemos reconocer dos aspectos de la soberanía; el interno y el externo:

---

<sup>1</sup> Diccionario de Derecho, vigésimo octava edición, Editorial Porrúa, S.A., México, 2000

<sup>2</sup> Floresgómez-Carvajal, Manual de Derecho Constitucional, Editorial Porrúa, S.A., México, 1976, p. 42

- Aspecto interno de la soberanía: El Poder soberano se debe manifestar precisamente dentro del Estado. El Estado ejerce un poder directo y extenso sobre sus habitantes, pudiendo tomar las medidas necesarias para el mejor logro de sus fines.
- Aspecto externo de la soberanía: La soberanía en el exterior reconoce la existencia de otros poderes soberanos. El Estado tiene el derecho para mantener su independencia en relación con otros Estados en el ámbito internacional.

Nuestra Constitución vigente establece un concepto de soberanía popular como nota esencial del Estado Mexicano. Se le ha denominado popular a la soberanía porque es en el pueblo en quien efectivamente radica.

Por lo que respecta al término soberanía y lo que es de interés establecer en nuestro actual sistema jurídico; los artículos 39 y 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos respectivamente establecen:

*Artículo 39.- La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para el beneficio de éste. El pueblo tiene, en todo tiempo, el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno.*

*Artículo 41.- El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal...*

Como se podrá observar, nuestra Ley Fundamental concretó en estos artículos la teoría de Rousseau, mediante la cual establece el ginebrino que *“La soberanía popular o nacional es inalienable e indivisible. Es la voluntad general, o sea, la voluntad de la nación. Su inalienabilidad, resulta del pacto social mismo. Suponer que la soberanía pudiese ser enajenada, equivaldría a la eliminación del mismo soberano, es decir, del pueblo o nación, sin que este hecho pudiese siquiera concebirse con validez. Su indivisibilidad, además, deriva lógicamente de su inalienabilidad, pues dividir la soberanía sería enajenarla parcialmente.”*<sup>3</sup>

Derivado del Artículo 41 de nuestra Carta Magna, la cual, como hemos observado, designa que el pueblo ejerza su soberanía a través de los Poderes de la Federación; al respecto, el Título III Capítulo I artículo

---

<sup>3</sup> Rousseau, J. Jacobo, El Contrato Social o Principios de Derecho Político. Libro I.

49 del mismo pacto establece la división del Poder; que a la letra, tal precepto constitucional dice:

*Artículo 49.- 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 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.*

El artículo 29 al que se refiere el artículo en cita, indica los casos en que el ejecutivo podrá suspender las garantías individuales que consagra la Constitución, con la aprobación del Legislativo, las cuales inmediatamente que cese la emergencia deberán reintegrarse a los afectados; y por lo que respecta al 131, se refiere a la facultad otorgada por el Legislativo al Ejecutivo, para que regule el comercio, a fin de garantizar la estabilidad económica nacional.

Del contenido de estos artículos, podemos apreciar que es el pueblo mexicano y no el individuo, el titular de la soberanía. Si no fuera así, no podríamos hablar de soberanía nacional, sino de soberanía individual, lo cual resultaría absurdo, ya que la soberanía estaría dividida en tantas personas, como integrantes tuviera el Estado, además debemos recordar que entre las características de la soberanía están la unidad y la indivisibilidad, mismas que se encuentran precisamente en el pueblo.<sup>4</sup>

El Estado tiene necesariamente algunos fines o metas que alcanzar para lo cual está compuesto por una serie de órganos con funciones específicas, es decir, la actividad del estado reviste ciertas formas, ciertas estructuras que son esferas de competencia determinadas. **Las tres funciones esenciales del Estado son: la legislativa, la administrativa y la jurisdiccional.** Sin embargo, aunque existen varias funciones, **el poder del Estado es único.** Estas tres funciones no pueden, de ninguna manera, desvincularse o separarse, sino que **deben estar conexas o interdependientes como actividad de un todo que las involucra**, es decir, **el Poder Público.**<sup>5</sup>

Como ya se ha estudiado en el anterior capítulo la idea de Montesquieu al exponer su doctrina fue la de asegurar la libertad del hombre. Es una experiencia eterna que todo hombre que tiene poder se ve inducido a abusar de él y llegar hasta donde encuentre límites. Para

---

<sup>4</sup> Floresgómez-Carvajal, Manual de Derecho Constitucional, p.p. 43 a 45

<sup>5</sup> opúsculo citado, p. 49

que no se pueda abusar del Poder es preciso que por la disposición de las cosas, el Poder detenga al Poder.

## 2.2 Del Poder Legislativo Federal

El Doctor, Ignacio Burgoa Orihuela, considera que el Congreso de la Unión es el organismo bicameral en el 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 o intrínseco, las cuales, por emanar de él, asumen paralelamente el carácter *formal* de tales. El Congreso de la Unión es un organismo constituido, no una asamblea constituyente, pues su existencia, facultades y funcionamiento derivan de la Ley Fundamental que lo instituye, y aunque tiene la potestad de reformar y adicionar la Constitución con la colaboración de las legislaturas de los Estados (Artículo 135), esta atribución no implica el ejercicio del poder constituyente propiamente dicho, puesto que, según hemos afirmado, no le compete alterar o sustituir los principios jurídicos, sociales, económicos o políticos cardinales en que descansa el ordenamiento supremo, lo que no entrañaría reformarlo o adicionarlo, sino variarlo sustancial o esencialmente, fenómeno que sólo incumbe al pueblo.<sup>6</sup>

El Poder Legislativo se instituye en el Título tercero, Capítulo II, Artículo 50 de nuestra Constitución Política, el cual establece: El Poder legislativo de los Estados Unidos Mexicanos se deposita en un Congreso General, que se dividirá en dos Cámaras, una de Diputados y otra de Senadores.

Los órganos del Poder Legislativo tienen naturaleza eminentemente política, así como la función creadora del derecho que les corresponde (aparte de su interpretación auténtica, en la práctica raramente formulada).<sup>7</sup>

Este sistema bicameral, encuentra su sentido en las funciones representativas de cada una de las Cámaras. La Cámara de Diputados es la representación política en general, es decir, proviene de la elección popular; representante de la mayoría de los gobernados, que dentro de sus facultades generales debe destacar ser la representación de la democracia; mientras que la Cámara de Senadores, como la de Diputados, tiene un origen electivo popular, directo; no representa a ninguna clase social, sino a los Estados de la Federación mexicana y al Distrito Federal, siendo la población de estas entidades la que por

---

<sup>6</sup> Derecho constitucional Mexicano, Editorial Porrúa, S.A., México, 1991, pp. 642 a 643

<sup>7</sup> De Pina Vara, Rafael. Diccionario de Derecho, Editorial Porrúa, México, 2000. p.410

mayoría elige a sus miembros con independencia de su densidad demográfica.

Sin embargo, recientemente, se ha perdido algo del espíritu representativo igualitario entre los Estados integrantes de la Federación, al reformarse el artículo 56 de dicho ordenamiento; estableciendo que: La Cámara de Senadores se integrará por ciento veintiocho senadores, de los cuales, en cada Estado y en el Distrito Federal, dos serán elegidos según el principio de votación mayoritaria relativa y uno será asignado a la primera minoría. Los treinta y dos senadores restantes serán elegidos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una sola circunscripción plurinominal nacional; de lo anterior, podemos advertir que ya no se eligen dos senadores por cada entidad federativa, y entra en importancia la densidad demográfica de las mismas.

### **2.3 Del Poder Ejecutivo Federal**

Reside en el Presidente de la República (Artículo 80 de la Constitución), y es auxiliado en el ejercicio de sus funciones por las Secretarías y “Departamentos”<sup>8</sup> de Estado (Artículos 90 y 92 Constitucionales), por la Procuraduría General de la República (Artículo 102 Constitucional); así como de los organismos descentralizados, Empresas de Estado y Fideicomisos Públicos (Artículos 90 y 93)

El órgano denominado Presidencia de la República se encuentra integrado por una serie de unidades administrativas que auxilian directa o indirectamente al jefe del ejecutivo. Hasta el año de 1976 existió una dependencia denominada Secretaría de la Presidencia. Al desaparecer esta secretaría sólo se dejó una estructura de apoyo al Presidente, necesaria para el ejercicio de sus funciones exclusivas, integrada por unidades de asesoría, de apoyo técnico y de Coordinación.<sup>9</sup>

El presidente de la República desempeña las funciones de Jefe de Estado y jefe de gobierno, es decir, tiene las funciones políticas y administrativas. Las atribuciones del Ejecutivo, son las de representar la seguridad, unión y voluntad del Estado, y el despacho de los negocios del orden administrativo.

Atendiendo a la medular diferencia entre el acto legislativo y el acto administrativo, las funciones correspondientes son fácilmente

---

<sup>8</sup> En la actualidad ya no existentes por ser el ahora Gobierno del Distrito Federal, el último Departamento de Estado.

<sup>9</sup> Castrejón García, Gabino E. “Sistema Jurídico Sobre la Responsabilidad de los Servidores Públicos”, Editorial cárdenas Editor y Distribuidor, México, 2003. pp. 132 y 133.



distinguibles, en cuya virtud el poder administrativo, o sea, la función administrativa del Estado, se desenvuelve en variadísimos actos administrativos, cuyos atributos característicos ya quedaron señalados. Ahora bien, los elementos concreción, particularidad e individualidad también peculiarizan al acto jurisdiccional y el acto administrativo ostentan las mismas notas intrínsecas que los diferencian de la ley en su sentido material, el segundo no se motiva por ningún conflicto, controversia o cuestión contenciosa, ni, consiguientemente, tiene como finalidad resolver o dirimir ninguna situación conflictiva concreta. Por lo contrario, el acto jurisdiccional tiene como objetivo primordial la solución jurídica de esta situación, solución en la que deriva el calificativo “jurisdiccional”.<sup>10</sup>

El Poder Ejecutivo o Administrativo, considerado como función pública de imperio, traduce una actuación permanente y constante de determinados órganos del Estado, de los cuales se vale para desempeñar la función administrativa, los cuales son: “*el conjunto de elementos materiales y personales con estructura jurídica y competencia para realizar una determinada actividad del Estado*”<sup>11</sup>, que en este caso será relativa al Poder Ejecutivo y que desde el punto de vista orgánico depende de éste.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, establece dos partes de dicha administración, una la central o centralizada y la otra llamada paraestatal. (Artículo 1º). En la parte centralizada considera a las Secretarías de Estado, a los “Departamentos Administrativos”, a la Procuraduría General de la República<sup>12</sup> y a la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal; a estas Unidades les llama Dependencias. Mientras que las llamadas Paraestatales, se refiere expresamente a organismos públicos descentralizados, empresas de participación estatal, instituciones nacionales de crédito, organizaciones auxiliares nacionales de crédito, instituciones nacionales de seguros y fianzas, y fideicomisos

A su vez el artículo 17 de la mencionada Ley Orgánica establece: Para la más eficaz atención y eficiente despacho de los asuntos de su competencia, las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos podrán contar con órganos administrativos desconcentrados que les estarán jerárquicamente subordinados y tendrán facultades específicas para resolver sobre la materia y dentro del ámbito territorial que se determine en cada caso, de conformidad con las disposiciones legales aplicables.

---

<sup>10</sup> Burgoa, Ignacio, “Derecho Constitucional Mexicano”. Editorial Porrúa, S.A., México, 1991, pp.728 y 729

<sup>11</sup> Acosta Romero, “Compendio de Derecho Administrativo”. Editorial Porrúa, S.A., México, 2001, p.89

<sup>12</sup> Inexplicablemente la PGR fue borrada de la LOAPF al modificarse en diciembre de 1994 el artículo 1º y derogar el artículo 4º y el 26 de mayo de 1996, se volvió a aclarar en el artículo 56 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, que la PGR es una dependencia del Ejecutivo.

A partir del 21 de mayo del 2003, se consideran las siguientes dependencias al servicio del Ejecutivo Federal:

- Secretaría de Gobernación
- Secretaría de Relaciones Exteriores
- Secretaría de la Defensa Nacional
- Secretaría de Marina
- Secretaría de Seguridad Pública
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público
- Secretaría de Desarrollo Social
- Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales
- Secretaría de Energía
- Secretaría de Economía
- Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación
- Secretaría de Comunicaciones y Transportes
- Secretaría de la Función Pública
- Secretaría de Educación Pública
- Secretaría de Salud
- Secretaría del Trabajo y Previsión Social
- Secretaría de la Reforma Agraria
- Secretaría de Turismo
- Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal
- Procuraduría General de la República

## **2.4 Del Poder Judicial Federal**

El capítulo IV del Título III de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos consagra lo relativo al Poder Judicial Federal; asimismo, el artículo 94 del mismo ordenamiento fundamental, indica que 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 y en Juzgados de Distrito.

Asimismo, el párrafo segundo de dicho precepto señala: La administración, vigilancia y disciplina del Poder Judicial de la Federación, con excepción de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, estarán a cargo del Consejo de la Judicatura Federal en los términos que, conforme a las bases que señala esta Constitución, establezcan las leyes.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación se compondrá de once Ministros y funcionará en Pleno o en Salas.

Por otra parte, la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, establece en su Título Primero Capítulo Único, los Órganos que conforman el Poder Judicial de la Federación, que a la letra reza:

*Artículo 1o.- El Poder Judicial de la Federación 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 Estados Unidos Mexicanos y en los demás en que, por disposición de la ley deban actuar en auxilio de la Justicia Federal.*

El Doctor Ignacio Burgoa, respecto a la Función Judicial Propiamente dicha expone: “Entre las facultades que la Constitución otorga a los tribunales federales en su artículo 104 figuran las que entrañan, en cuanto a su ejercicio, una función que se desarrolla análogamente a la que se realiza en los procesos del orden común, pues tiene como finalidad la resolución de un problema jurídico que *puede o no ser* constitucional, sin que dichos tribunales se sitúen en una relación de hegemonía sobre los demás órganos del Estado y sin que pretendan establecer el equilibrio entre ellos mediante el control de sus actos. La función judicial propiamente dicha de los tribunales judiciales consiste, por ende, en resolver controversias jurídicas de diferente naturaleza sin perseguir ninguno de los objetivos indicados, traducéndose su ejercicio en los llamados “*juicios federales*”, esencialmente distintos del amparo, y que pueden ser civiles *lato sensu*, o sea mercantiles o civiles *stricto sensu*, penales y administrativos, conociendo de ellos en *primera instancia* los Jueces de Distrito.

Y respecto a la función de control constitucional, continúa el mismo autor: Afirmamos anteriormente que el ejercicio de la función judicial propiamente dicha no entraña ninguna relación “política”, de poder a poder, entre el órgano jurisdiccional titular de la misma y cualquier otra autoridad, sea legislativa, ejecutiva o judicial federal o local, puesto que *no tiene como objetivo primordial el mantenimiento del orden constitucional, sino que su finalidad sólo estriba en resolver el problema jurídico que se somete a su conocimiento.* Por lo contrario, cuando los órganos del Poder Judicial Federal, con exclusión de los tribunales Unitarios de Circuito, despliegan su actividad jurisdiccional de *control constitucional*, se colocan en una relación política, en el amplio sentido de la palabra, con los demás poderes federales o locales, al abordar el

examen de los actos realizados por éstos para establecer si contravienen o no el régimen constitucional, cuya protección y tutela son el principal objeto de la función de que tratamos, con las inherentes limitaciones legales.

De lo expuesto con antelación se infiere que el Poder Judicial Federal, en el desempeño de ambas funciones, se coloca en una situación jurídica distinta, a saber: cuando ejecuta la función judicial se traduce en un mero juez que resuelve un conflicto de derecho exclusivamente, y en el caso del ejercicio de la función de control constitucional se erige en mantenedor, protector y conservador del orden creado por la Constitución en los distintos casos que se presenten a su conocimiento.<sup>13</sup>

La Suprema Corte de Justicia de la Nación puede funcionar en Pleno o en Salas, en la resolución de los diversos asuntos que son sometidos para su consideración. Además de esta función tienen otras no de menor importancia, siempre en torno a la administración de justicia.

El Distrito Federal y demás Entidades Federativas, cuentan con sus propios órganos Judiciales; atendiendo a lo dispuesto en el Artículo 116 Constitucional.

El Jurista Rafael de Pina Vara, define el Poder Judicial, como el Poder del Estado que tiene a su cargo la administración de Justicia, salvo en los casos en que la aplicación del derecho, se realiza por jueces no profesionales o árbitros, o por órganos de carácter administrativo.<sup>14</sup>

En la doctrina se ha discutido mucho si el Poder Judicial es un verdadero poder, considerando algunos que se trata nada más de una rama del Poder Ejecutivo. En tiempos pasados y uno de los teóricos de la división del Poder, John Locke, le negó categoría de Poder; en cambio el escritor clásico de la división del poder, Montesquieu, lo señaló como uno de los integrantes fundamentales en el orden constitucional, que consideró esencial tuviese la división del poder; uno de ellos, el Judicial. En lo que no existe discusión es en la naturaleza de su función, diversa de la legislativa y la administrativa.<sup>15</sup>

Los órganos del Poder Judicial tienen a su cargo el ejercicio de la función jurisdiccional, es decir, la aplicación del derecho por la vía del proceso, tal y como se señala en los artículos 14 y 16 de nuestra Carta Magna.

---

<sup>13</sup> Derecho Constitucional Mexicano, Editorial Porrúa, S.A. México, 1991. p. 813-816.

<sup>14</sup> Diccionario de Derecho, Editorial Porrúa, S.A. México, 2000.

<sup>15</sup> Daniel Moreno. "Derecho Constitucional Mexicano, Sexta edición, Editorial Pax, México, 1981. p. 511.

Asimismo, el jurista Rafael De Pina Vara, citando a Osorio Gallardo, refiere: “aquellos que niegan al Poder Judicial la naturaleza de un verdadero poder del Estado, afirmando que la justicia legal es una mera función dimanada del gobierno, como el ejército, las obras públicas, etcétera, escribió: “A mi entender, esta distinción es tan capital que de ella depende que haya o no justicia en el país. El juez es un soberano en su ministerio y está creado para dar la razón a quien la tenga, sin preocuparse de nada, sin obedecer a nadie, sin depender de ningún otro hombre o institución y sin tener que mirar más que a su propia consciencia. Al hacer justicia no se trata de considerar oportunidades ni conveniencias, ni de hacer una cosa hoy y otra mañana, ni marchar por los contrapuestos caminos de la opinión, sino de cumplir los preceptos definidores del derecho romano: vivir honestamente, no dañar a otro y dar a cada uno lo suyo. Desde el momento en el que el gobierno pueda poner y quitar los jueces, nombrar a quien le acomode, cambiar las leyes a su albedrío, imponer severidad, lenidad o impunidad, mostrar inclinación hacia un litigante o hacia otro, atender a la conveniencia y no a la ley, se habrá hecho cualquier cosa menos justicia. De modo que la alternativa es tajante: o la justicia goza de plenitud, de independencia o no existe justicia”. O, en otros términos, o la justicia es un verdadero poder dentro del Estado o la administración de justicia en el Estado es un sucio engaño.<sup>16</sup>

## **2.5 La Facultad Jurisdiccional (como función del Estado)**

La palabra “jurisdicción” aparece en el lenguaje jurídico con distintos significados. Muchas de las dificultades que la doctrina no ha podido aún superar, provienen de esta circunstancia.

## **2.6 Acepciones del Concepto Jurisdicción**

En el derecho de los países latinoamericanos este vocablo tiene, por lo menos, cuatro acepciones: como ámbito territorial; como sinónimo de competencia; como conjunto de poderes o autoridad de ciertos órganos del poder público; y su sentido preciso y técnico de función pública de hacer justicia.<sup>17</sup>

### **2.6.1 La Jurisdicción como Ámbito Territorial**

La primera de las acepciones mencionadas es la que dice relación con un ámbito territorial determinado.

---

<sup>16</sup> De Pina Vara, Rafael, Diccionario de Derecho, Editorial Porrúa, S.A. México, 2000, pp. 409 y 410.

<sup>17</sup> Eduardo J. Couture, “Fundamentos de Derecho Procesal”, Editorial Nacional, México, 1984. p. 27

Se dice, por ejemplo, que las diligencias que deban realizarse en diversa *jurisdicción*, se harán por otro juez. En el lenguaje diario se dice que tal hecho ocurrió en Jurisdicción de tal Sección, Circunscripción o Departamento.

Por extensión, esta idea de la jurisdicción como ámbito territorial se prolonga hacia los cauces pluviales o marítimos que bordean el territorio de un país. Se habla, entonces, de aguas *jurisdiccionales* y se dice, por ejemplo, que “la *jurisdicción* entre Uruguay y Argentina sobre el Plata se fundamenta en antecedentes históricos, etc.”

Pero esta primera acepción del vocablo no corresponde al significado que se examina en este capítulo, aunque en algún texto legal se haya consignado especialmente en este sentido.<sup>18</sup>

## **2.6.2 La Jurisdicción como Competencia**

Hasta el siglo XIX los conceptos de jurisdicción y competencia aparecen como sinónimos. Indistintamente se alude a la falta de jurisdicción como falta de competencia en sentido material, o en sentido territorial, o aún para referirse a la función. Pleonásticamente se llega a hablar de incompetencia de jurisdicción.

En el siglo XX, por regla general, se ha superado este equívoco; pero quedan abundantes residuos en la legislación y en el lenguaje forense.

La competencia es una medida de jurisdicción. Todos los jueces tienen jurisdicción; pero no todos tienen competencia para conocer en un determinado asunto. Un juez competente es, al mismo tiempo, juez con jurisdicción; pero un juez incompetente es un juez con jurisdicción y sin competencia. La competencia es el fragmento de jurisdicción atribuido a un juez.

La relación entre la jurisdicción y la competencia, es la relación que existe entre el todo y la parte. La jurisdicción es el todo; la competencia es la parte: un fragmento de la jurisdicción. La competencia es la potestad de jurisdicción para una parte del sector jurídico: aquel específicamente asignado al conocimiento de determinado órgano jurisdiccional. En todo aquello que no le ha sido atribuido, un juez, aunque sigue teniendo jurisdicción, es incompetente.<sup>19</sup>

## **2.6.3 La Jurisdicción como Conjunto de Poderes**

---

<sup>18</sup> Opúsculo citado, pp. 27 y 28

<sup>19</sup> Opúsculo citado. Pp. 28 y 29

En algunos textos legales se utiliza el vocablo *jurisdicción* para referirse a la prerrogativa, autoridad o poder de determinados órganos públicos, especialmente los del Poder Judicial. Se alude a la investidura, a la jerarquía más que a la función.

La noción de jurisdicción como poder es insuficiente porque la jurisdicción es un poder-deber. Junto a la *facultad* de *juzgar*, el juez tiene el *deber* administrativo de hacerlo. El concepto de poder debe ser substituido por el de función; es decir, función Jurisdiccional.<sup>20</sup>

#### **2.6.4 La Jurisdicción en su sentido Preciso y Técnico de Función Pública**

En una primera aproximación al concepto de función jurisdiccional debemos reconocer que existe una cierta sinonimia entre función judicial y función jurisdiccional. No toda la función propia del Poder Judicial es función jurisdiccional. No lo es, por ejemplo, la llamada jurisdicción voluntaria. Tampoco toda función jurisdiccional corresponde al Poder Judicial. Existen, como se verá, funciones jurisdiccionales a cargo de otros órganos que no son el Poder Judicial. Sin embargo, en términos generales, normalmente la función jurisdiccional coincide con la función judicial.

Pero aunque la coincidencia fuera absoluta, el concepto de función jurisdiccional no quedaría fijado con sólo referirse al Poder Judicial. Sería necesario, todavía, determinar su esencia y naturaleza: cuál es *el ser* de esta función, de tan gran significado en el conjunto de atributos y deberes del Estado.

En cierto modo, esta dificultad es una consecuencia de la teoría de la división de poderes. Es fácil, luego de expuesta esta teoría, coincidir teóricamente a un Congreso legislando, a un Poder Ejecutivo administrando y a un Poder Judicial decidiendo controversias. Lo difícil es decidir qué hace un Congreso cuando procede al desafuero de uno de sus miembros, el Poder Ejecutivo cuando dirime una controversia, o el Poder Judicial cuando designa a uno de sus funcionarios.

Las interferencias entre legislación y jurisdicción son, relativamente, de menor importancia que las derivadas de los contactos entre jurisdicción y administración. Las primeras ponen a prueba la teoría del acto legislativo; así, por ejemplo, las resoluciones de la jurisdicción del trabajo que tienen carácter general y obligan a todos los integrantes de un gremio, presentes y futuros. Lo mismo ocurre con los llamados fallos plenarios que, en la Constitución argentina de 1949, tenían el carácter de normas de validez general.

---

<sup>20</sup> Opúsculo citado. Pp. 29 y 30

Pero los choques entre la administración y jurisdicción, ponen a prueba todo el sistema de relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Poder Judicial.

Si un acto del Poder ejecutivo fuera declarado jurisdiccional, los ciudadanos quedarían privados de la garantía de su revisión por los jueces, que en último término es la máxima garantía que el orden jurídico brinda a los individuos frente al poder. No hay revisión jurisdiccional de actos jurisdiccionales ejecutoriados. Sólo hay, y necesariamente debe haber, revisión jurisdiccional de los actos administrativos.

Este punto se plantea en casi todos los regímenes del mundo occidental. En cierto modo, el planteamiento y solución favorable del problema constituye la última barrera en la lucha por la democracia, contra las dictaduras.

La configuración técnica del acto jurisdiccional no es solamente, un problema de doctrina. Es un problema de seguridad individual y de tutela de derechos humanos.

El maestro Eduardo J. Couture, distingue tres elementos propios del acto jurisdiccional: la forma el contenido y la función.

Por *forma*, o elementos externos del acto jurisdiccional, se entiende la presencia de las partes, de jueces y de procedimientos establecidos en la Ley.

Las partes son, normalmente, un actor y un demandado. Eventualmente los terceros pueden o deben asumir la condición de partes en los casos previstos en la ley.

Por *Contenido* se considera la existencia de un conflicto, controversia o diferendo de relevancia jurídica, que debe ser dirimido por los agentes de la jurisdicción, mediante una decisión que pasa en cosa juzgada.

La cosa juzgada pertenece a la esencia de la jurisdicción. Si el acto no adquiere real o eventualmente autoridad de cosa juzgada, no es jurisdiccional. Si un acto adquiere autoridad de cosa juzgada es jurisdiccional. No hay jurisdicción sin autoridad de cosa juzgada.

Por *función* se entiende el cometido, o sea, asegurar la justicia, la paz social y demás valores jurídicos, mediante la aplicación, eventualmente coercible, del derecho.

La actividad de dirimir conflictos y decidir controversias es uno de los fines primarios del Estado. Sin esa función, el Estado no se concibe



como tal. Privados los individuos de la facultad de hacerse justicia por su mano, el orden jurídico les ha investido del derecho de acción y al Estado del deber de la jurisdicción.

Entre la autoridad de cosa juzgada y la efectiva vigencia del derecho hay una relación de medio a fin. La cosa juzgada se concibe sólo como medio de despejar la incertidumbre del derecho y como forma de hacerlo coactivo en los casos de resistencia u omisión de su cumplimiento.

Pero la cosa juzgada y su eventual coercibilidad, son inherentes a la jurisdicción. El carácter de irrevisibilidad que da a las decisiones judiciales la autoridad de cosa juzgada, no aparece en ninguno de los otros modos de actuación del Poder Público. Una Constitución puede ser substituida por otra Constitución; una ley puede ser derogada por otra ley; un acto administrativo puede ser revocado por otro acto administrativo; un acto jurídico privado puede ser modificado y remplazado por otro acto jurídico; pero una sentencia pasada en autoridad de cosa Juzgada, no puede ser substituida, derogada, revocada, modificada, o remplazada por otro acto jurídico.

La función jurisdiccional en su eficacia es, pues, un medio de asegurar la necesaria continuidad del derecho. Y el derecho, a su vez, es un medio de acceso a *los valores* que son, esos si, los que merecen la tutela del Estado.<sup>21</sup>

Finalmente expresaré, el objeto propio de la jurisdicción es la cosa juzgada. Este contenido no pertenece ni a la función legislativa ni a la función administrativa. Los actos administrativos irrevisibles para la administración pueden ser siempre revisados en la verificación jurisdiccional de los actos de ella.

### **2.6.5 Concepto Técnico y Preciso de Jurisdicción**

Retomando las ideas precedentemente expuestas de los elementos inherentes a la forma, contenido y función del acto jurisdiccional, sería posible definir la jurisdicción en los siguientes términos: *función pública, realizada por órganos competentes del Estado, con las formas requeridas por la ley, en virtud de la cual, por acto de juicio, se determina el derecho de las partes, con el objeto de dirimir sus conflictos y controversias de relevancia jurídica, mediante decisiones con autoridad de cosa juzgada, eventualmente factibles de ejecución.*

## **2.7 Otras acepciones del Concepto Jurisdicción**

---

<sup>21</sup> Opúsculo citado, p.p. 30 a 40.

En el lenguaje forense, aun en ciertas leyes, se hace una aplicación extensiva del concepto de jurisdicción.

Se habla, entonces, de jurisdicción contenciosa, voluntaria y disciplinaria, tal como si fueran tres formas o manifestaciones de una misma función.

Corresponde fijar el alcance de cada uno de estos conceptos.

### **2.7.1 Jurisdicción Contenciosa**

Se denominaba habitualmente jurisdicción contenciosa a la jurisdicción propiamente dicha. Según la cual el juicio es la contienda legal sometida a la resolución de los jueces. Contienda es controversia, disputa, discusión.

La controversia es sólo uno de los elementos de la jurisdicción. Su ausencia no significa forzosamente que no exista función jurisdiccional. Por lo demás, los vocablos *jurisdicción contenciosa* se utilizan aún para referirse al juicio en rebeldía, donde la contienda sólo es potencial y no actual.

El vocablo *jurisdicción* corresponde a los que actualmente se denominan actos de jurisdicción contenciosa, los cuales son procesos jurisdiccionales en sentido estricto.

### **2.7.2 Jurisdicción Voluntaria**

En la actualidad, la denominada jurisdicción voluntaria ni es contenciosa, ni es voluntaria. Su índole no es jurisdiccional, por las razones que se darán inmediatamente; y no es voluntaria porque en muchos casos, la intervención de los jueces se halla impuesta por la ley bajo pena de sanciones pecuniarias, o privación del fin esperado.

El que interviene a petición de algún sujeto de derecho, con el objeto de examinar, certificar, calificar o dar fe de situaciones. La doctrina se ha planteado en diversas ocasiones la interrogante relativa a la naturaleza de estos actos de jurisdicción voluntaria. Algunos han considerado que son actos administrativos en manos de autoridades judiciales por mandato de la ley. Otras opiniones, por el contrario, sostienen que se trata de una función *sui generis*, de naturaleza especial, que no puede asimilarse ni identificarse a los actos administrativos ni a los actos meramente jurisdiccionales.<sup>22</sup>

---

<sup>22</sup> Cipriano Gómez Lara, "Teoría General del Proceso", Universidad Nacional Autónoma de México, 1990, p. 115

El más adecuado de los procedimientos de jurisdicción voluntaria, a estos efectos, es la jurisdicción *Ad perpetuam*. En él, un particular acude a un juez pidiéndole que, en virtud de la justificación que suministrará, declare la existencia de un hecho y le otorgue la documentación que acredite el procedimiento cumplido. El juez previa información del Ministerio Público, recibe la información, y si la haya satisfactoria *prima facie*, en mérito de ella, “en cuanto haya lugar por derecho”, aprueba la información ofrecida y emite, expresa o implícitamente, el pronunciamiento que solicita.

El acto judicial, no jurisdiccional no tiene partes en sentido estricto. Le falta, pues, el primer elemento de forma de la jurisdicción (contienda).

En él el peticionante o pretensor no pide nada contra nadie. Le falta, pues, un adversario. Él no es parte en sentido técnico, porque no es *contraparte* de nadie. Tampoco tiene controversia, si ésta apareciese, si la pretensión del peticionante se opusiese a alguien que se considera lesionado por ella, el acto judicial no jurisdiccional se transforma en contencioso y, por lo tanto, en jurisdiccional.

### **2.7.3 Jurisdicción Disciplinaria**

Las normas de derecho disciplinario tienen como contenido axiológico el orden. Se instituyen para asegurar el ordenado desenvolvimiento de la función jurisdiccional. El derecho disciplinario presupone jerarquía y subordinación. Quien tiene la potestad jerárquica, puede imponer formas de conducta previstas en la ley, para asegurar el cumplimiento de la misma. El que está sometido a una subordinación debe obedecer y ajustar su conducta a lo preceptuado por el jerarca. Pero en todo caso, la disciplina está jerárquicamente subordinada a la ley. No es posible, a pretexto de la disciplina, cometer una injusticia, la jurisdicción no se justifica por el orden, sino por la justicia.

## **2.8 La Jurisdicción Contenciosa-Administrativa**

Este criterio de clasificación de la jurisdicción, tiene relación estrecha con el relativo a la jurisdicción especial o especializada. Más que tratarse de una clasificación de materias, esta división es de los asuntos que se tratan a través de la función jurisdiccional, y se enfoca al contenido del proceso y no al proceso mismo. Es decir, se refiere más a la naturaleza de los litigios que a los procesos. Todo esto provoca una distribución de funciones, de competencias. Ello ocasiona que en algunos sistemas, hay además tribunales laborales, administrativos, fiscales, mercantiles, clasificaciones todas basadas en la naturaleza del conflicto o litigio y que redundan en una especialización sustantiva que en términos generales,

es de gran utilidad y que se basa, como ya lo hemos dicho antes, en un criterio de división del trabajo.

De acuerdo a lo anterior, podemos advertir que teóricamente la organización política de nuestro país tiene como finalidad fundamental el equilibrio de los diferentes poderes y sobre todo la existencia de contrapesos entre los mismos para efectos de permitir una actividad estatal transparente y evitar abusos de poder. Si algún órgano de poder, invade la función fundamental de otro de ellos, no nos encontramos ante una verdadera división del mismo, y por tanto se pierde la esencia misma del propósito con el que se creó.

## **Capítulo III**

### **De la Función Pública y la Responsabilidad de los Servidores Públicos**

#### **3.1 Concepto de Función Pública**

##### 3.1.1 El Servicio Público

#### **3.2 Régimen Jurídico de los Servidores Públicos**

##### 3.2.1 Obligaciones y Derechos de los Servidores Públicos

#### **3.3 La Responsabilidad de los Servidores Públicos**

##### 3.3.1 Responsabilidad Penal

##### 3.3.3 Responsabilidad Laboral

##### 3.3.4 Responsabilidad Administrativa

#### **3.4 Responsabilidad Política**

##### 3.4.1 Juicio Político de los Servidores Públicos

## **Capítulo III**

### **De la Función Pública y la Responsabilidad de los Servidores Públicos**

#### **3.1 Función Pública**

Bajo el rubro de función pública, los tratadistas en materia administrativa estudian las relaciones de la administración pública con sus funcionarios y empleados, lo cual puede dar lugar a confusiones, ya que el concepto función denota acción, actividad, y lo público es lo relativo al Estado, de lo cual se deriva que la función pública es la actividad que el Estado realiza a través de sus órganos y que se manifiesta por conducto de sus titulares<sup>1</sup>. Apegándonos a este concepto podemos apuntar que la Función pública se desarrolla a través de cualquiera de los órganos en que se distribuye el Poder Estatal.

El Doctor Honoris Causa por la Universidad Nacional Autónoma de México, Andrés Serra Rojas, identifica la teoría de la Función Pública y nos expresa lo siguiente.<sup>2</sup>

Citando a Grégoire Roger en su obra *“La fonction publique”*. “La Función Pública. La estructura de la administración pública se refiere al estudio de los órganos encargados de realizar la función administrativa. En cuanto a la función pública alude al régimen jurídico aplicable al personal administrativo. La gestión de esta elevada misión está constituida por la organización, funcionamiento y distribución de competencias entre los órganos del Estado a quienes se encomienda la realización de sus fines con los medios de que dispone. Esta organización administrativa requiere de personas físicas que asuman la calidad de funcionarios o empleados públicos que aportan su actividad intelectual o física para atender los propósitos estatales mediante determinadas prestaciones”.

Continúa: La función pública se forma, por consiguiente, con el conjunto de deberes, derechos y situaciones que se originan entre el Estado y sus servidores. Toda actividad estatal requiere de un personal administrativo eficiente e idóneo, para la atención de los servicios públicos y demás actividades del Estado. “La administración pública se hace, desde luego y esencialmente por hombres”, dice M. Waline. Es determinar el régimen jurídico en que están colocados los agentes públicos que preparan, deciden y ejecutan las resoluciones por medio de

---

<sup>1</sup> Delgadillo Gutiérrez, Luis H. Elementos de Derecho Administrativo, Editorial Limusa, México, 1999, p. 145

<sup>2</sup> Andrés Serra Rojas, Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, México, 1999, p.p. 385 a 387

la cual se realiza la función administrativa, por lo cual, se designa orgánicamente como el conjunto del personal de la administración.

La estructura administrativa se manifiesta en la acción de sus agentes o elemento personal de la administración pública, que subordinan su conducta a la ley y a su eficiencia administrativa. Todo ello ha originado un *nuevo Derecho Administrativo Laboral o burocrático*.

Sin embargo, el Dr. Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez, aclara que: “Independientemente de que para el ejercicio de la función pública sea indispensable la participación de la persona física, empleado público, su contenido será necesariamente la expresión del Poder del Estado, por lo que el estudio de la función pública debe constreñirse a la manifestación del poder estatal, sin importar las condiciones o características de los sujetos que las realizan”.<sup>3</sup>

La Suprema Corte ha reconocido este concepto de función pública (Informe del Presidente de la Corte, 1959, 1ª Sala, página 36).

*Si por función pública ha de entenderse el ejercicio de las atribuciones esenciales del Estado, realizadas como actividades de gobierno, de poder público que implica soberanía e imperio, y si tal ejercicio en definitiva lo realiza el Estado a través de personas físicas, el empleado público se identifica con el órgano de la función pública y su voluntad o acción trascienden como voluntad o acción del Estado, lo que justifica la creación de normas especiales para su responsabilidad, situación ésta, de incorporación a la función pública, que no ocurre tratándose de los servidores de los organismos centralizados, quienes por su peculiar naturaleza quedan fuera de la órbita del poder público, dedicados a la realización de servicios públicos que no implican soberanía e imperio.*

El jurista Rafael de Pina Vara, define el término Función Pública como: “Actividad dirigida a la realización de alguno de los servicios correspondientes al Estado, municipio o, en general, a cualquier organismo público”.<sup>4</sup>

Sin embargo, el aspecto que corresponde a este tema tratar es la actividad de los trabajadores al servicio del Estado, en su calidad de funcionario público.

Al respecto el Doctor Gabino E. Castrejón, puntualiza respecto a la relación que existe entre el Estado y sus servidores para llevar a cabo la función pública en la forma siguiente:

---

<sup>3</sup> El Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Editorial Porrúa, México, 2001, p. 66

<sup>4</sup> Diccionario de Derecho, Editorial Porrúa, México, 2000, p. 297

La función pública se forma, por consiguiente, con el conjunto de deberes, derechos y situaciones que se originan entre los órganos del Estado y sus servidores.

Evidentemente para referirnos al régimen legal de la función pública, tenemos que abarcar la figura del funcionario público. Éste es aquella persona física que expresa y participa en la formación y ejecución de la voluntad estatal, es decir, es el medio que de hecho y por derecho utiliza el Estado para la realización de sus actividades.

Dentro de las características del funcionario público se encuentran:

- a) Una designación legal;
- b) El carácter de permanencia;
- c) El ejercicio de la función pública que le da poderes propios;
- d) Su carácter representativo del Estado.<sup>5</sup>

Por lo que necesario enfatizar, para los propósitos de esta tesis, la función pública se desarrolla a través de los titulares y trabajadores de las dependencias de los “Poderes de la Unión”, a quienes se les considera funcionarios o empleados públicos, los cuales tienen la obligación de cumplir con las disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y sus leyes reglamentarias, por lo cual ninguno de ellos queda excluido, que en caso de incumplir con su encargo, se le atribuya una Responsabilidad Administrativa, lo cual considero, robustece la tesis de que el Poder Judicial sea el indicado para conocer y pronunciarse en relación al caso de que se trate, ya que la función de este órgano del Poder es ejercer la función jurisdiccional a favor de la Unión, que por voluntad soberana han decidido someterse los que integran el Estado a través del pacto social llamado Constitución.

### **3.1.1 El Servicio Público**

El Maestro Andrés Serra Rojas distingue que: Los conceptos de función pública y de servicio público, deben diferenciarse, aunque guardan una estrecha relación. Incorporar la satisfacción de una necesidad general a la acción del poder público, es organizar jurídicamente una nueva tarea del poder del Estado.

Citando a Manuel M. Díez expone: Las funciones del Estado no son servicios públicos. Díez afirma “que la función es un concepto institucional, mientras que el servicio público actualiza y materializa la función”. El propio autor agrega: “Podemos decir, en resumen, que en la actividad de la administración es posible distinguir la función pública del

---

<sup>5</sup> Gabino E. Castrejón, Sistema Jurídico Sobre la Responsabilidad de los Servidores Públicos, Editorial Cárdenas Editor y Distribuidor, 2003, p.p. 117 a 118



servicio público. Mientras en la actividad del Estado, la legislación y la justicia se caracterizan siempre por ser el ejercicio de la función pública, la actividad administrativa comprende, además del ejercicio de la función pública, el de los servicios públicos. Es necesario limitar el concepto de servicio público solamente a aspectos de la actividad administrativa y contraponerle el concepto de función pública como forma superior de manifestación de la misma actividad”.

Y continúa: Sin embargo, la doctrina administrativa se cuida de extender el concepto de función a otras actividades del Estado, por lo cual no podemos hablar de una función de policía, una función de la actividad financiera del Estado o una función de defensa nacional. Autores como Jean de Soto aluden a los servicios públicos de defensa, los servicios sociales y los servicios públicos culturales<sup>6</sup>

La institución del servicio público no ha tenido una gran significación doctrinal ni legislativa en nuestro país, posiblemente debido a que las disposiciones constitucionales y legales relacionadas con los servicios públicos se han perdido, en el ejercicio de la función administrativa que realiza el Poder Ejecutivo. Los tribunales administrativos, no han tenido que precisar su competencia respecto de los servicios públicos, ya que los ordenamientos legales que los rigen la han delimitado en forma precisa.<sup>7</sup>

En primer término el Servicio Público es una actividad técnica encaminada a satisfacer necesidades colectivas básicas o fundamentales, mediante prestaciones individuales, sujetas a un régimen de Derecho Público, que determina los principios de regularidad, uniformidad, educación e igualdad. Esta actividad puede ser prestada por el Estado o por los particulares, aunque lo que es de interés destacar en nuestro trabajo es la manifestación del servicio público prestado por el trabajador del Estado; por lo que considero descartar el estudio de aquellos servicios públicos que el Estado concede a los particulares.

La profunda transformación que se opera en el Estado y en la sociedad actuales, está afectando los conceptos fundamentales del Derecho Administrativo, y en particular a la noción de servicio público.

En la definición de servicio público reconocimos sus elementos más importantes, o sea: Una actividad técnica, su finalidad de satisfacer una necesidad colectiva, realizada por el Estado o por excepción por los particulares y bajo un régimen jurídico especial.

---

<sup>6</sup> Andrés Serra Rojas. Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, México, 1999,

<sup>7</sup> Delgadillo Gutiérrez, Lus H. Elementos de Derecho Administrativo, Editorial Limusa, México, 1999, p.p. 208 a 209

El Doctor Andrés Serra Rojas identifica los siguientes principios en el servicio público:

- *Generalidad*: Todos los habitantes tienen derecho a usar de los servicios públicos de acuerdo con las normas que los rigen, es decir, de acuerdo con su forma, condiciones y limitaciones al mismo.
- *Uniformidad o igualdad*: Todos los habitantes tienen derecho a prestaciones en igualdad de condiciones, si cumplen con los requisitos determinados por la ley.
- *Continuidad*: El servicio no debe interrumpirse. El artículo 123 apartado A, fracción XVIII exige que en los servicios públicos será obligatorio para los trabajadores dar aviso con diez días de anticipación a la Junta de Conciliación y Arbitraje de la fecha señalada para la suspensión de labores; en cuanto a los servicios públicos manejados directamente por el Estado, el mismo precepto en el apartado B, fracción X reconoce a los trabajadores el derecho de asociarse para la defensa de sus intereses comunes. Podrán, asimismo, hacer uso del derecho de huelga previo el cumplimiento de los requisitos que determine la ley, respecto de una o varias dependencias de los poderes públicos, cuando se violen de manera general y sistemática los derechos que este artículo les consagra;”. Correlativo a este principio tenemos el principio de adaptación. Continuidad quiere decir funcionar de acuerdo con su estatuto. Adaptación supone modificaciones al mismo.
- *Regularidad*: El servicio se realiza de acuerdo con las condiciones establecidas por la ley, es decir, medir, ajustar o computar el servicio por comparación o reducción. El servicio debe manejarse conforme a las reglas.
- *Obligatoriedad*: Es el deber que tienen las autoridades encargadas de prestar el servicio. Este carácter no es uniforme en la doctrina.
- *Persistencia*: Que comprenda nuevas necesidades colectivas definitivamente persistentes. El servicio público debe existir en tanto subsistan las necesidades públicas para cuya satisfacción fue creado.
- *La gratuidad del servicio*: El servicio público debe ofrecerse al público sin la idea de lucro, aunque esta idea se ha venido transformando por el elevado mantenimiento del servicio. Algunos servicios públicos y los de tipo industrial y comercial requieren de un régimen financiero adecuado: tasas, exenciones, servidumbres o el monopolio de su explotación.
- *Adaptación del servicio público*: La posibilidad de modificar el régimen del servicio y la igualdad de los usuarios frente al servicio, que los medios y procedimientos sean públicos y se sometan a un régimen jurídico especial.

Atendiendo a lo expuesto y una vez que han sido encontradas las diferencias que existen entre la función pública y el servicio público, así como lo particular de cada una de estas concepciones, nos adentramos en una confusión que nuestro sistema jurídico nos ha heredado al hablar de la persona física que se desarrolla en la actividad estatal, ya que en mi opinión, se puede confundir a aquélla que desempeña la función pública como funcionario público y aquél que realiza el servicio público como servidor público, más sin embargo como veremos más adelante nuestro sistema jurídico nos refiere no sólo estas designaciones; sino además otras que se le asignan al que realiza la actividad estatal.<sup>8</sup>

Al respecto, el doctor Delgadillo Gutiérrez nos dice, refiriéndose a la actuación del empleado público que: “Estas dos situaciones del empleado público han dado lugar a identificar la existencia de dos tipos de relaciones entre el Estado y sus trabajadores: una orgánica y otra de servicios, considerando que la primera es la que produce en la persona física la facultad de actuar y querer por el ente (órgano estatal), y que por lo mismo se funden en un mismo sujeto, en tanto que la relación de servicios es un vínculo en razón del cual se identifica a la persona física como sujeto distinto del ente público y potencialmente enfrentado a él, con sus propios derechos y obligaciones como persona física.

Continúa: Esta dualidad de relaciones ha sido rechazada en la actualidad, por considerarla carente de significado y de contenido jurídico, ya que la sola enunciación de la teoría<sup>9</sup> implica la incrustación de la persona física como elemento del propio órgano, lo cual hace impropio hablar de una relación consigo mismo, por lo que no puede existir una “relación orgánica” ya que en razón del principio de imputación, cuando la persona física actúa en ejercicio de las facultades atribuidas al órgano, la voluntad que manifiesta es la del órgano.

Sigue: Independientemente de que para el ejercicio de la función pública sea indispensable la participación de la persona física, empleado público, su contenido necesariamente será la expresión del Poder del Estado, por lo que el estudio de la función pública debe constreñirse a la manifestación del poder estatal, sin importar las condiciones o características de los sujetos que la realizan”.

En este contexto, el primer problema que se plantea es la delimitación de quienes son los trabajadores del Estado y, en particular,

---

<sup>8</sup> Opúsculo citado, p.p. 112 y 113.

<sup>9</sup> Refiriéndose a la Teoría del Órgano, planteada por Otton Von Gierke, la cual parte de la idea de que los empleados y funcionarios públicos, más que representantes del Estado, se incrustan en la organización estatal como parte integrante o constitutiva de ella, por lo que el órgano, cuya existencia formal se da por la creación jurídica que el derecho impone al disponerlo en las normas y darle una competencia determinada, sólo puede manifestarse a través de los individuos que expresan su existencia; por tanto, además del elemento objetivo representado por la competencia, requiere de un elemento subjetivo que manifieste la voluntad.

cuáles son los sujetos de las responsabilidades públicas, ya que la doctrina y la legislación utilizan indistintamente los términos de trabajadores, empleados, funcionarios y servidores públicos, además de que en el uso común también se denominan “burócratas” a quienes trabajan para el gobierno.

Por último el Doctor Delgadillo Gutiérrez, citando al jurista Haro Belchez, nos dice que “En la legislación positiva mexicana encontramos una *selva semántica* notablemente confusa. La Constitución General de la República hace referencia tanto a *funcionario y empleados* (Artículos 89, 118), como *servidores públicos* (artículos 108, 113 y 114), o bien simplemente al término *trabajador* (Apartado B, artículo 123). La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado habla de *trabajadores al servicio del Estado*, La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos alude a esta última acepción, en tanto que otra de las leyes relativas a la materia como la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado utiliza el concepto de *trabajador del Estado*. La jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia ha agregado a los términos anteriores el de *servidores de la nación*, lo que ha terminado por adentrarnos en un laberinto semántico terriblemente complejo”.

Y concluyendo que “Las expresiones funcionario público, empleado público y servidor público tendrán un mismo y único significado... Toda vez que el empleado público impone al individuo un vínculo especial de sujeción frente al Estado, independientemente de las demás situaciones jurídicas que presente, ya sea en materia laboral o civil... De esta manera, toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión en el sector público, además de su condición general como gobernado, y de su régimen particular como trabajador, sujeto a las normas de naturaleza laboral, tendrá un régimen especial como servidor público.”<sup>10</sup>

La calidad del “elemento subjetivo del órgano público”, que lo coloca en una situación especial respecto del Estado y crea la llamada “relación de servicios”, sólo puede generarse a partir del otorgamiento del cargo mediante un nombramiento, contrato, designación o elección, según el caso y de la asunción de funciones como un acto de voluntad que implica la aceptación.

En razón del otorgamiento del cargo y su correspondiente toma de posesión, el individuo queda incorporado al órgano público, como parte esencial de él y, por lo tanto, sujeto a una serie de obligaciones y derechos que integran su *status*, porque su actuación, como parte del

---

<sup>10</sup> Opúsculo citado, p. 67.

órgano, será la expresión del poder público, independientemente del grado en que participe en su ejercicio.<sup>11</sup>

### **3.2 Régimen Jurídico de los Servidores Públicos**

Como ya se expuso en el capítulo anterior, al servidor público o como lo denomina el Doctor Delgadillo Gutiérrez "*Elemento subjetivo del órgano público*", nuestro sistema jurídico le ha llamado con diversos nombres, pero que identificamos tal y como lo prevé nuestra legislación y precisamente identificamos el siguiente concepto:

Conforme al artículo 108 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y el Segundo de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, se considera como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial Federal y del Poder Judicial del Distrito Federal, los funcionarios y empleados, y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal, así como servidores del Instituto Federal Electoral, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.

De tal exposición se identifica que son servidores públicos todos aquellos empleados de la Unión, es decir, tanto los que pertenecen al Ejecutivo, Legislativo y Judicial; por lo que toca a las leyes orgánicas de cada uno de los integrantes del ejercicio del Poder del Estado, fijar su organización y funciones particulares de cada uno de ellos; de tal forma, encontramos la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; asimismo, hallaremos algunas instituciones del Estado que gozan de cierta autonomía, pero que en mi opinión siempre deben depender de alguna de estas tres funciones del Poder Estatal y que por supuesto, dependen del Ejecutivo, ya que es quien tiene el poder de nombramiento de su titular, de acuerdo a la fracción II del artículo 89 Constitucional.

De igual forma, encontramos al Distrito Federal y demás Entidades Federativas, quienes ellas mismas crearán sus propias leyes orgánicas para las funciones ejecutivas, legislativas y judiciales locales, siempre atendiendo a lo estipulado en la Carta Magna.

También, dentro del régimen jurídico de los servidores públicos, encontraremos diversos ordenamientos legales, fuera de las leyes

---

<sup>11</sup> Opúsculo citado, p.68.

orgánicas a que hacemos referencia; como lo son por ejemplo, la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, etc.

### **3.2.1 Obligaciones y Derechos de los Servidores Públicos**

El Estado impone deberes imprescindibles a sus servidores públicos para mantener el eficaz funcionamiento de los servicios públicos y realizar los demás fines que tiene a su cargo. Con estos deberes básicos se asegura el desenvolvimiento de la función pública.<sup>12</sup>

Dentro de los deberes que en general la función pública consigna al empleado público son los siguientes:

Primero.- Previamente a la toma de posesión del cargo y, en consecuencia, a la iniciación de labores, la Constitución impone a los funcionarios públicos, sin excepción alguna, la obligación de prestar la protesta de guardar la Constitución y las leyes que de ella emanan (Artículo 128 Constitucional)

Segundo.- Cumplir con las disposiciones que La Ley reglamentaria del Apartado B del artículo 123 Constitucional impone a los trabajadores al servicio del Estado, las cuales se especifican a continuación:

- a) Desempeñar las labores con la intensidad, cuidado y esmero apropiados, sujetándose a la dirección de sus jefes y a las leyes y reglamentos respectivos;
- b) Observar buenas costumbres dentro del servicio;
- c) Cumplir con las obligaciones que les impongan las condiciones generales del trabajo;
- d) Guardar reserva de los asuntos que lleguen a su conocimiento con motivo de su trabajo;
- e) Evitar la ejecución de actos que pongan en peligro su seguridad y de sus compañeros;
- f) Asistir puntualmente a sus labores;
- g) No hacer propaganda de ninguna clase dentro de los edificios o lugares de trabajo;
- h) Asistir a los institutos de capacitación para mejorar su capacitación y eficiencia.

Por su parte el Maestro Andrés Serra Rojas resume los deberes de la burocracia de la forma siguiente: 1. Tiempo. Deber de desempeño de la función pública, desde que nace hasta que concluye el status del

---

<sup>12</sup> Serra Rojas, Andrés, "Derecho Administrativo", Editorial Porrúa, México, 1999, p. 431.

funcionario. 2. Lugar. Residir en el lugar indicado para el ejercicio de sus funciones. 3. Modo de cumplimiento: Implica el deber de objetividad y el deber de secreto; deber de obediencia y cooperación; corrección con el público.<sup>13</sup>

El Estado ha sido creado para servir a la sociedad que lo conforma, por ello sus órganos tienen por contenido jurídico la realización de los fines esenciales de la organización.

El funcionario o empleado público es la persona física que realiza los propósitos contenidos en los órganos administrativos. Por ello el principal deber del trabajador público, es el deber de obediencia o deber de prestar sus servicios, en cumplimiento de las funciones del cargo para el que ha sido designado, el cual deberá buscar siempre cumplir con el Estado de Derecho que guarda nuestra sociedad.

Una persona es designada para un cargo público en atención a su competencia, capacidad, moralidad y actividad; es decir, reúne las condiciones legales necesarias. Lo contrario es ocasionar un perjuicio tanto a la Administración, como a los particulares. Por lo tanto, si un trabajador encarga indebidamente su labor a una persona ajena al servicio, tal hecho constituye falta de probidad y honradez y viola los deberes de la función pública.<sup>14</sup>

La ardua responsabilidad con que el servidor público debe dirigirse es una ingrata tarea que debe cumplir con gran esmero y dedicación, pues como es sabido, el funcionario público sólo puede desarrollar su actividad, de acuerdo como la ley lo indica, guardando las líneas previamente establecidas en el derecho positivo, por lo que su actuación no podrá ir más allá que lo que se ha estipulado previamente; que como se puede apreciar, el particular puede hacer lo que la ley no le prohíba, mientras que el funcionario como representante del Estado, sólo puede hacer lo que corresponde a su función.

El Estado es una institución creada para realizar los fines de una sociedad. Los servidores públicos colaboran con esta tarea, por lo que la relación jurídica entre el Estado y sus servidores, origina obligaciones legales que aseguran el servicio público y crean derechos a favor de los empleados, como justa compensación de sus actividades.<sup>15</sup>

Los derechos de los servidores públicos son: Económicos, como el sueldo, el grado de la carrera administrativa, gratificaciones, incentivos. Derechos no económicos: Derecho al cargo, que implica: derecho al

---

<sup>13</sup> Opúsculo citado p. 322

<sup>14</sup> Semanario Judicial de la Federación 6ª época. Tomo 29, p. 64

<sup>15</sup> Serra Rojas, Andrés, "Derecho Administrativo", Editorial Porrúa, México, 1999, p. 319

nombramiento del funcionario seleccionado; derecho a la posesión del cargo y derecho al desempeño estable y hacerlo en un determinado lugar. Derecho al ascenso. Derechos honoríficos. Vacaciones, permisos y licencias. Derecho al perfeccionamiento. Y que la sindicalización burocrática sea regulada por la Ley.

Es lógico que la ley reconozca a los trabajadores al servicio del Estado los derechos o ventajas personales necesarios para su vida de relación, tanto los que se refieren con su posición administrativa, como sus derechos personales y las facultades que se derivan de su propia investidura legal frente al particular. La doctrina denomina a esta materia la protección jurídica de los agentes públicos.<sup>16</sup>

### **3.3 La Responsabilidad de los Servidores Públicos**

El desempeño de las actividades oficiales se torna cada vez más complicado; al mismo tiempo, la intervención del Estado en sectores cada día más importantes y amplios de la vida social, exigen una capacidad mejor y una mayor responsabilidad.

Por ello, es una tendencia en los Estados modernos, la exigencia de una acción gubernativa de mayor eficacia, al mismo tiempo que un absoluto respeto al orden jurídico, cuya observación es un postulado básico, por lo que la responsabilidad de los funcionarios públicos debe ser una norma inserta en todo derecho positivo.

El Título Cuarto Constitucional estableció en 1917<sup>17</sup>, las bases para responsabilizar a los servidores públicos por el incumplimiento de sus funciones para con la sociedad. Es claro que este título contribuye no sólo a desterrar la prepotencia, negligencia y desdén con que suelen conducirse diversos servidores públicos de cualquier nivel, sino también el hacer consciencia en la propia comunidad sobre la función de servicio que los mismos desempeñan y la conveniencia de exigirles el estricto cumplimiento de sus obligaciones, así como el correspondiente respeto a los derechos e intereses de los gobernados.

El establecimiento de un régimen adecuado de responsabilidad de los servidores públicos, ha sido una preocupación constante de todo sistema democrático constitucional y, una de sus características esenciales de todo Estado de Derecho para evitar el abuso del poder.

---

<sup>16</sup> Opúsculo citado p. 431

<sup>17</sup> No obstante que desde la constitución de 1857, ya se establecía la responsabilidad de los servidores públicos en el mismo Título atendemos a la de 1917, por ser la que nos rige actualmente.



No escapa a nadie que el título constitucional dedicado a regular la acción del servidor público, aquí y en otras latitudes, es –ha de ser en rigor-, modelo de modernidad y eficacia jurídicas, puesto que más allá de resultar un mero catálogo de prohibiciones y procedimientos, tiene el singular carácter de contener una garantía fundamental: “el derecho de los pueblos a contar con gobiernos probos y calificados y de, en su caso, perseguir y sancionar a quien actúe ilícitamente desde el servicio público”.<sup>18</sup>

Todas nuestras Constituciones le han asignado especial relevancia a las responsabilidades de los altos funcionarios públicos, tanto durante el desempeño de su encargo, como con motivo de su función. Nuestra actual Carta Magna fija en su Título especial, el cuarto, que comprende los artículos del 108 al 114 la responsabilidad de los servidores públicos.

Como vimos anteriormente, el artículo 108 reputa como servidores públicos a los representantes de elección popular; esto es, el Presidente de la República; los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión; los Gobernadores de los Estados y los Diputados a las Legislaturas locales; además a los miembros de los poderes Judicial Federal y Judicial del Distrito Federal, a los funcionarios y empleados y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la administración pública federal o en el Distrito Federal, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.

La idea de **responsabilidad** denota una concepción vinculatoria entre aquél que resulta responsable y quien es susceptible de exigir tal responsabilidad: Así lo define la real academia de la lengua española al explicar que *responsabilidad* implica “*deuda, obligación de reparar y satisfacer, por si o por otro, a consecuencia de delito, de una culpa o de otra causa legal*”.

La noción encuentra su explicación desde su etimología, pues “responsabilidad” se origina en “responsable”, que a su vez proviene de “responsum” del verbo latino “responder”, que quiere decir “responder”, “prometer”, “contestar”. Tal es el valor semántico del vocablo, pero como concepción que recibe de la filosofía una valoración, revela una cualidad o condición de persona libre y consciente de valor moral de sus actos, que como autor y causa de ellos, está obligado a responder de su conducta ante su propia consciencia y ante la sociedad. Así, los actos de un sujeto se vinculan indisolublemente a él en razón de su potestad de hacer o no hacer, obligándose por sus hechos. La responsabilidad se

---

<sup>18</sup> Ruiz Massieu, José y otro. “Nuevo Derecho Constitucional de México, primera edición, editorial Porrúa, S.A., México, 1983, p.391

relaciona con la responsabilidad del individuo, a la cual está condicionada.

Ahora bien, como concepto jurídico, la “responsabilidad” participa de sus explicaciones etimológica y filosófica, ya que constituye “la obligación de reparar y satisfacer por si o por otro, cualquier pérdida o daño que se hubiere causado a un tercero”. De esta suerte, se advierte que jurídicamente a un hecho se le atribuye el carácter de “causa” y al generador de ésta, el calificativo de “responsable”. Además, esta sanción de derecho obedece igualmente a la idea de que la libertad del sujeto juega un papel “condicionante” para que la responsabilidad se dé, pues si el actor del hecho no obra con libertad; es decir, si no ha podido elegir entre el hacer o no, produciendo una consecuencia quizá no deseada, encontrará normalmente puertas abiertas en las normas para eximirle de responsabilidad. Baste como ejemplo recordar que el derecho penal consigna precisamente, “excluyentes de responsabilidad” a favor del delincuente que no obra con libertad.

La responsabilidad es sanción jurídica (entendido el concepto de “sanción” como calificación de un hecho que puede ser acción u omisión) por virtud de la cual una persona se vincula a un tercero (singular o plural), siendo obligado a hacer a favor de éste, algo. Llevando nuestra noción al ámbito constitucional, podemos afirmar que la “responsabilidad de los servidores públicos” importa calificación de sus actos por la Constitución o la Ley (según aquella misma indique), lo que en su caso, lo vincula a un tercero plural indeterminado (la nación), siendo obligados a hacer a favor de éste, algo.

De tal forma, la Constitución califica el quehacer de los servidores públicos determinados por ella misma, asignándole a sus conductas u omisiones una sanción que constituye una obligación para con la sociedad.

No obstante por la índole de los sujetos, la propia Lex Legum establece procedimientos especiales para exigir esa responsabilidad y delimita incluso a ciertos tiempos, lo que obedece a la necesidad de que las actividades gubernamentales no se entorpezcan injustificadamente.

Dentro del Título Cuarto de la Constitución, en particular en el artículo 109, se establecen los diferentes tipos de responsabilidades de los servidores públicos, no se define la *responsabilidad civil*; este tipo de responsabilidad únicamente se menciona en el párrafo octavo del artículo 111, el cual literalmente dispone que “En demandas del orden civil que se entablen contra cualquier servidor público no se requerirá declaración de procedencia”. Por lo que supuestamente existen cuatro tipos de responsabilidad en que pueden incurrir los servidores públicos que son: penal, civil, administrativa y política; no obstante, la responsabilidad civil de los

servidores públicos ya no existe como tal ya que los artículos que contemplaban la misma, han sido derogados del Código Civil Federal y se ha creado la Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado.

Al Respecto, estudiosos del Derecho habían establecido la falta de responsabilidad por parte del Estado para responder por los daños causados a través de sus trabajadores en el ejercicio de sus funciones, y así lo señalaba el Doctor Delgadillo Gutiérrez arguyendo que: *“En sentido estricto, esta responsabilidad debería ser imputada directamente al Estado, ya que, los servidores públicos en ejercicio de sus funciones actúan por el órgano, es decir, manifiestan la voluntad del Estado, no la propia como individuos, por lo que los daños que ocasionen deberían ser imputados al ente público, para que éste responda por ellos”*.<sup>19</sup> Y como lo señalaba también el Maestro Andrés Serra Rojas, *“la doctrina precisa que la responsabilidad civil de los funcionarios no puede ser tan absoluta como la de los simples particulares, porque el particular obra por su cuenta y el funcionario en ejercicio de sus funciones”*.<sup>20</sup>

Así tenemos que el 31 de diciembre de 2004, es derogado el artículo 1927<sup>21</sup> del Código Civil Federal, en el cual se establecía la obligación solidaria y subsidiariamente del Estado, de pagar por los daños ocasionados por sus servidores públicos, en donde el Estado sólo estaba obligado a pagar, si el servidor público no contaba con recursos suficientes para cubrir el daño y sólo tenía la responsabilidad de cubrir los daños subsidiariamente.

Ahora bien el primero de enero del año 2005, entra en vigor la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, la cual en su artículo primero literalmente establece que:

*“La presente Ley es reglamentaria del segundo párrafo del artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y sus disposiciones son de orden público e interés general; y, tiene por objeto fijar las bases y procedimientos para reconocer el derecho a la indemnización a quienes, sin obligación jurídica de soportarlo, sufran daños en cualquiera de sus bienes y derechos como consecuencia de la actividad administrativa irregular del Estado. La responsabilidad extracontractual a cargo del Estado es objetiva y directa, y la indemnización deberá ajustarse a los términos y condiciones señalados en esta Ley y en las demás disposiciones legales a que la misma hace referencia. Así mismo, se estipula en el segundo párrafo del mismo artículo que: Para los efectos de esta Ley, se entenderá por actividad administrativa irregular, aquélla que cause daño a los bienes y derechos de los particulares que no tengan la obligación jurídica de soportar, en virtud de no existir fundamento legal o causa jurídica de justificación para legitimar el daño de que se trate”*.

---

<sup>19</sup> Opúsculo citado

<sup>20</sup> Serra Rojas, Andrés, Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, S.A. México, 2004.

<sup>21</sup> DOF. 31 de diciembre de 2004

Amén de lo anterior, podemos resaltar que dicho ordenamiento sustituye la responsabilidad civil del servidor público, para ser el Estado el que responda por los daños causados por sus servidores públicos y dicha ley consagra el derecho del Estado de repetir contra los servidores públicos el pago de la indemnización cubierta a los particulares, previa substanciación del procedimiento administrativo disciplinario previsto en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos. Aunado a que el 31 de diciembre de 2004, es derogado el artículo 1927 del Código Civil Federal; en mi opinión, la responsabilidad civil del servidor público ya no existe, ya que de acuerdo al artículo 18 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado (LFRPE), la reclamación del daño se hará ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, y no ante una autoridad civil; conforme a lo establecido en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo y según el artículo 19 de la LFRPE a lo Dispuesto por el Código Fiscal de la Federación en la vía jurisdiccional, ante el mismo Tribunal (artículo 24).

Es aquí donde encuentro una de las grandes desventajas de que sea el Ejecutivo, quien determine la responsabilidad administrativa de sus propios empleados, ya que de acuerdo a las conveniencias políticas con el indiciado, el Ejecutivo podrá dispensar o volcar el poder de su estructura de control en contra del servidor público, pudiendo perdonar de tal forma al responsable o culpar injustamente a un inocente o llegar incluso al grado de manejar el asunto como convenga al interés del ejecutivo o de su grupo, e incluso, darse el caso de tapan el desvío de recursos, entre otras posibilidades.

La misma suerte correrá el particular que se encuentre en alguno de los supuestos que se mencionan, toda vez que su reclamo se verá enfrentado al nepotismo de una autoridad que es fiscal, juez y parte del asunto de que se trate y ante la obscuridad de la ley que debiera guardar el Estado de Derecho así como las garantías del reclamante, pero que sólo muestra la incongruencia de la misma para aplicarla, y la falta de apoyo en la doctrina.

En razón de lo anterior, reitero que, existen tres diferentes tipos de responsabilidad (aparte de la responsabilidad política que atañe únicamente a altos funcionarios), por así decirlo, en que pueden incurrir los funcionarios públicos adscritos al Ejecutivo Federal; que son principalmente: la administrativa, la penal y desaparece la civil por considerarse ahora como responsabilidad patrimonial del Estado, de la cual los responsables responderán conforme a la legislación de responsabilidades administrativas; y, por último, considero también, existe una responsabilidad laboral de la que también haremos un breve estudio para mayor referencia.

### **3.3.1 Responsabilidad Penal**

La fracción II del artículo 109 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se refiere a la responsabilidad penal de los servidores públicos, indicando que deberán estarse a las disposiciones de la legislación penal. Esto indica que pueden gestarse delitos del orden federal o del orden común, teniendo como sujetos activos a los servidores públicos.

Respecto a esta responsabilidad nos apegaremos al análisis que el Doctor Castrejón ha elaborado con particular agudeza:<sup>22</sup>

El Código Penal Federal, en su Título Décimo, Libro Segundo, tipifica las conductas delictivas en que pueden incurrir los servidores públicos en el ejercicio de sus funciones o con motivo de ellas.

Sin menoscabo de lo anterior, el ordenamiento penal citado en el párrafo precedente, se encuentra también el Capítulo I del título Decimoprimer relativo a los delitos contra la Administración de Justicia, y a su vez se subdivide en los delitos cometidos por los servidores públicos, y en el ejercicio indebido del propio Derecho.

El hecho de que exista un apartado especial en nuestra legislación para los delitos cometidos por los servidores públicos no implica la sustracción de la acción de la justicia cuando cometan un ilícito, y no se encuentre desempeñando sus funciones como tales, o cuando el ilícito no sea motivo de las mismas, ya que por el contrario, la intención del legislador fue establecer un marco legal específico de actuación de los servidores públicos, quienes por supuesto también son responsables de los delitos que comentan fuera del ejercicio de sus funciones públicas.

No obstante, la responsabilidad penal de los servidores públicos se presenta, cuando estos últimos infringen alguno de los preceptos contenidos en el apartado especial del Código Penal Federal, es necesario estar atentos a la jerarquía de aquéllos que hubieren cometido un ilícito, a efecto de determinar el procedimiento que en primera instancia se aplicará, toda vez que los funcionarios que se mencionan en el Artículo 111 Constitucional, gozan de inmunidad procesal, por lo que no haya sido declarada su procedencia por parte de la Cámara de Diputados, o la de Senadores cuando se trate de responsabilidad penal por delitos graves cometidos por el Presidente de la República.

Las sanciones aplicables a los servidores públicos infractores de la legislación penal, con motivo de sus funciones, son las penas y medidas de seguridad contempladas en el artículo 24 del Código Penal Federal, con excepción de aquéllas que por su misma naturaleza no les podrían

---

<sup>22</sup> Gabino Eduardo Castrejón García, Sistema Jurídico sobre la Responsabilidad de los Servidores Públicos, Editorial Cárdenas Editor, México, 2003, p.p. 175 a 177.

ser aplicadas, como es el caso de la suspensión o disolución de sociedades.<sup>23</sup>

Los delitos en que pueden incurrir los servidores públicos en su calidad y, aquellas personas que participen en la perpetración de alguno de los que sanciona la legislación penal, son:

1. Ejercicio indebido de servicio público,
2. Abuso de autoridad,
3. Coalición de servidores públicos,
4. Uso indebido de atribuciones y facultades,
5. Concusión,
6. Intimidación,
7. Ejercicio abusivo de funciones,
8. Tráfico de influencia,
9. Cohecho,
10. Peculado,
11. Enriquecimiento ilícito.

### **3.3.3 Responsabilidad Laboral**

La rama del Derecho que mayor identificación tiene con las responsabilidades administrativas de los servidores públicos es el Derecho Laboral, toda vez que es en el campo de las relaciones prestacionales donde se manifiesta el fenómeno disciplinario ante el incumplimiento de las obligaciones que son materia de la relación, que otorga al patrón la facultad de corregir las conductas que afecten el desempeño de las labores que son debidas.

Pero debe tenerse en cuenta que la mecánica correctiva respecto de las obligaciones prestacionales pretende fundamentalmente la realización del objeto material de la relación, que es el contenido del acuerdo de voluntades entre el trabajador y el patrón, por lo que el Derecho Laboral se concreta a este campo, mientras que en el Derecho Disciplinario de la Función Pública, y particularmente en materia de responsabilidades administrativas, lo que se busca es el debido ejercicio de la función pública, cuyo contenido fue determinado previamente en el ordenamiento jurídico, por lo que no puede ser materia de acuerdo entre las partes, sino que se manifiesta en razón del interés general de que el Poder del Estado se ejerza correctamente. Conforme a esta idea el servidor público inicia su relación con el Estado con una carga especial, determinada por el interés público, no por su voluntad.

---

<sup>23</sup> Gabino Eduardo Castrejón García, Sistema Jurídico sobre la Responsabilidad de los Servidores Públicos, Editorial Cárdenas Editor, México, 2003, p.p. 175 a 177.

Por su parte las consideraciones laboristas tienen plena vigencia y validez cuando se trata de la prestación materia de la relación, es decir, del cumplimiento de las obligaciones prestacionales; pero cuando independientemente de ellas se afecte el ejercicio de la función pública, se reconoce en el Estado un poder disciplinario, en razón del interés de la colectividad.<sup>24</sup>

Debemos observar la diferencia entre las obligaciones legales que tiene un particular frente al funcionario público; en el cual el primero puede realizar toda actividad que desee, mientras que el funcionario público sólo puede hacer aquello que le esté facultado por la ley.

### **3.3.4 Responsabilidad Administrativa**

La fracción tercera del Artículo 109 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, alude a este tipo de responsabilidad, atribuyéndole como hecho causal los actos y omisiones de los servidores públicos que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben ser rectoras de su desempeño. Estas causas de responsabilidad administrativa se reiteran en el Artículo 113 Constitucional, que igualmente señala que las leyes de responsabilidades administrativas de los servidores públicos, determinarán las obligaciones de éstos para salvaguardar los valores mencionados y establecerán los procedimientos y autoridades para aplicar las sanciones respectivas, las cuales consistirán (además de las que señalen las leyes), en suspensión, destitución e inhabilitación, así como en sanciones económicas, que deberán establecerse considerando los beneficios económicos obtenidos por el responsable y los daños y perjuicios ocasionados. Las sanciones económicas no pueden exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños causados (lo que se identifica con la previsión del último párrafo del Artículo 111).

La prescripción de la responsabilidad administrativa se deja a cargo de la ley, pero se advierte que cuando los actos u omisiones causales sean graves, los plazos de la prescripción no pueden ser inferiores a tres años (pero sí superiores, lo que en ciertos casos sería lo más adecuado), según establece el tercer párrafo del Artículo 114 Constitucional.

Por lo que respecta a este tema y sin dejar fuera a los demás servidores públicos a que hacen referencia las citadas leyes, el punto de partida es la injerencia que la Secretaría de la Función Pública realiza al juzgar la actuación administrativa de los servidores públicos de las dependencias y entidades de la administración pública federal, y que en sí misma encierra actos jurisdiccionales, particularmente hablando en

---

<sup>24</sup> Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto, "El Sistema de Responsabilidad de los Servidores Públicos", Editorial Porrúa, México, 2001, p.p. XV y XVI.

materia de responsabilidades administrativas; y que en mi opinión, es una función que corresponde al Poder Judicial de la Federación, de acuerdo con la doctrina, la Teoría de la División del Poder y lo estipulado en nuestra Constitución, tema que más adelante estudiaremos con mayor detenimiento y de acuerdo a los precedentes capítulos.

En atención a lo anteriormente expuesto, es menester dirigir nuestro estudio a los servidores públicos, referidos en el párrafo que antecede, no sin antes hacer un breve estudio de las particularidades de la responsabilidad de los altos funcionarios del Estado.

### **3.4 Responsabilidad Política.**

Se incurrirá en responsabilidad política, siempre que el servidor público en ejercicio de sus funciones, cometa actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales y de su buen despacho, de acuerdo a lo que establece el artículo séptimo de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores públicos.

#### **3.4.1 Juicio Político de los Servidores Públicos**

Por juicio político se entiende el procedimiento que se le sigue a algún alto funcionario del Estado para desaforarlo o aplicarle la sanción legal conducente por el delito oficial que hubiese cometido y de cuya perpetración se le declare culpable.<sup>25</sup>

En el primer caso, a dicho procedimiento se le denomina también “antejuicio”, puesto que sólo persigue como objetivo eliminar el impedimento que representa el fuero para que el funcionario de que se trate quede sometido a la jurisdicción de los tribunales ordinarios que deben procesarlo por el delito común de que haya sido acusado.

En cambio, en el segundo caso, el aludido procedimiento si reúne las esenciales características de un proceso, ya que culmina con un acto jurisdiccional, llamado sentencia, en el que se impone la pena legalmente decretada por el delito oficial del que el alto funcionario haya sido declarado responsable.

De acuerdo a lo estipulado por el **artículo 110** de nuestro Máximo Ordenamiento.

Podrán ser sujetos de juicio político lo Senadores y Diputados al Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la

---

<sup>25</sup> Burgoa, Ignacio, “Derecho Constitucional Mexicano”, Editorial Porrúa, S.A. 4ª edición, México, p. 565



Nación, los Consejeros de la Judicatura Federal, los Secretarios de Despacho, los Jefes de Departamento Administrativo, los Diputados a la Asamblea del Distrito Federal, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el Procurador General de la República, el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, los Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito, los Magistrados y Jueces del Fuero Común del Distrito Federal, los Consejeros de la Judicatura del Distrito Federal, el Consejero Presidente, los Consejeros Electorales, y el Secretario Ejecutivo del Instituto Federal Electoral, los Magistrados del Tribunal Electoral, los Directores Generales y sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos.

Los Gobernadores de los Estados, Diputados Locales, Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales y, en su caso, los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales, sólo podrán ser sujetos de juicio político en los términos de este título por violaciones graves a esta Constitución y a las leyes federales que de ella emanen, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales, pero en este caso la resolución será únicamente declarativa y se comunicará a las Legislaturas Locales para que, en ejercicio de sus atribuciones, procedan como corresponda.

**Las sanciones** consistirán en la destitución del servidor público y en su inhabilitación para desempeñar funciones, empleos, cargos o comisiones de cualquier naturaleza en el servicio público.

Para la aplicación de las sanciones a que se refiere este precepto, la Cámara de Diputados procederá a la acusación respectiva ante la Cámara de Senadores, previa declaración de la mayoría absoluta del número de los miembros presentes en sesión de aquella Cámara, después de haber substanciado el procedimiento respectivo y con audiencia del indiciado.

Conociendo de la acusación la Cámara de Senadores, erigida en Jurado de sentencia, aplicará la sanción correspondiente mediante resolución de las dos terceras partes de los miembros presentes en sesión, una vez practicadas las diligencias correspondientes y con audiencia del acusado.

Las declaraciones y resoluciones de las Cámaras de Diputados y Senadores son inatacables.

El juicio político sólo **procede** por los actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho y de los que sean responsables los servidores públicos señalados en el artículo 110 de la Carta Magna.

No procede el juicio político por la mera expresión de ideas. Dentro del Orden Constitucional Mexicano se prevén dos especies de procedimientos a los que puede someterse a los altos funcionarios de la Federación, obedeciendo a la diferente naturaleza del delito que se imputa a cualquiera de dichos funcionarios, es decir, el común y el oficial.

Si el delito es común, o sea, susceptible de cometerse con independencia de la función pública o fuera de ella, corresponde a la Cámara de Diputados declarar, “por mayoría absoluta de votos del número de miembros presentes en sesión”, si ha lugar o no a proceder contra el acusado (Artículo 111 Constitucional). Esta declaración debe estar precedida, en obsequio de la garantía de audiencia instituida en el artículo catorce de la Constitución, de un procedimiento en el que el funcionario acusado tiene derecho a intervenir para formular su defensa y aportar las pruebas atinentes a desvirtuar los cargos en que se finque el delito de carácter común. Este procedimiento está regulado por los artículos 22 a 42 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Si la declaración que emita la Cámara de Diputados en el sentido de que procede la acusación contra el alto funcionario, éste, *ipso facto*, queda separado de su cargo y sujeto inmediatamente a la jurisdicción de los tribunales ordinarios y a la acción del Ministerio Público, tanto en el caso de delitos del orden federal como del orden común (artículo 111 tercer párrafo de la Constitución). Dicha declaración se llama en el lenguaje usual “desafuero” porque remueve el fuero de no procesabilidad del que, por razón de su cargo, está investido el alto funcionario.

Si la declaración de la Cámara de Diputados se formula en el sentido de que no ha lugar a proceder contra el alto funcionario, no se incoa ningún procedimiento ulterior, sin que esta declaración negativa sea obstáculo para que, una vez que el propio funcionario deje de tener fuero por cualquier motivo o circunstancia, se inicie o reanude ante los tribunales ordinarios el proceso legal, por el delito del orden común que haya sido materia de la acusación destinada por la citada Cámara (Artículo 111, párrafo segundo).

En el caso de que se trate de algún delito oficial que se impute a cualquier alto funcionario federal que menciona el primer párrafo del Artículo 108 Constitucional, la Cámara de Diputados actúa como órgano de acusación y la de Senadores como órgano de instrucción y de sentencia.

El Senado no puede actuar sin la previa acusación del fiscal que es la Cámara de Diputados, la cual debe tomar su decisión por simple mayoría de los presentes, ya que la Constitución no prevé mayoría especial.

La Cámara de Senadores inicia por virtud de la acusación un verdadero juicio, que por serlo justifica la denominación de Gran Jurado. Debe al efecto oír al acusado y practicar todas las diligencias que estime convenientes para concluir con una resolución que es auténtica sentencia, ya que absuelva o que condene.

Si absuelve, ningún otro tribunal podrá llegar a ocuparse del caso, ejecutoriamente resuelto.

Si condena, el Gran Jurado aplicará como pena la privación del puesto, que en este caso es definitiva.

“En los delitos oficiales, la infracción se comete precisa y exclusivamente en el ejercicio del cargo, lo que trae consigo que el infractor no merezca más ser depositario de la función de que hizo mal uso”<sup>26</sup>

Además de la privación del cargo, el mandamiento constitucional obliga al Senado a imponer al reo la pena consistente en no obtener otro empleo por el tiempo que determine la ley.

Las resoluciones del Gran Jurado y la declaración, en su caso de la Cámara de Diputados son intocables, según lo dice el último párrafo del artículo 110. Esto quiere decir que ningún órgano de autoridad puede remplazar a las Cámaras en posterior conocimiento por lo que hace a la apreciación de los hechos y a la decisión que aquéllas adoptaren.

Considero, sin embargo, que los presupuestos que la Constitución señala para la actuación de cada Cámara, sí están bajo el control del Juicio de Amparo, por ejemplo, si el Senado procediera sin previa acusación de la Cámara de Diputados.

Los reflejos políticos de la intervención de las Cámaras en los delitos oficiales, han inspirado al artículo 111, conforme al cual una vez pronunciada sentencia de responsabilidad por aquellos delitos, no puede concederse al reo la gracia del indulto, ya que por depender exclusivamente de la voluntad de otro órgano político como es el Ejecutivo, el indulto puede frustrar en la práctica la decisión tomada por las Cámaras.

Por lo que se refiere al tiempo, el procedimiento de juicio político, sólo podrá iniciarse durante el periodo en que el servidor público desempeñe su cargo y dentro de un año después.

---

<sup>26</sup> Tena Ramírez, Felipe, Derecho Constitucional Mexicano. Décimo novena edición. Editorial Porrúa, S.A. México, 1983, P. 559.

Por lo que hace al término especial que para la prescripción de dichos delitos y faltas, señala el precepto, presentarse la interrogante de a quien corresponde conocer de los mismos durante el año posterior a la terminación del encargo, si a la potestad judicial común o a la Cámara de Senadores como Gran Jurado.

De aquí se sigue que si el alto funcionario ha dejado de serlo por expiración de su cargo, la motivación política de la competencia del Senado (consiste en proteger la independencia de la función) ha perdido su razón de ser. “Además, el Senado estaría en la posibilidad práctica de aplicar la pena específica que le señala la Constitución, como es la privación del puesto a quien ya dejó definitivamente el puesto”.<sup>27</sup>

Por lo que toca a la inhabilitación, nuestro texto, a diferencia del norteamericano, remite a la ley ordinaria, por lo que el juez común estaría en aptitud de aplicar esta pena, además de cualquier otra que determine el ordenamiento común, según lo dispone expresamente la Constitución. Llegamos, pues, a la conclusión que durante el año posterior a la terminación del encargo del alto funcionario, su responsabilidad por delitos y faltas oficiales es exigible ante la potestad judicial común.

En apariencia igual al anterior, pero en el fondo de todo diverso, es el caso en que se trata de exigir responsabilidades por delitos oficiales durante la licencia del alto funcionario. En el lapso de la licencia, para el alto funcionario, sólo es dable a la comisión de delitos comunes; más si durante ese tiempo se pretende encausarlo por un delito oficial cometido antes de la licencia, cabe preguntarse a quién incumbe su conocimiento.

El principio de que el fuero custodia la función, inclinaría a admitir que, suspendida ésta por virtud de la licencia, el fuero del juicio político queda igualmente en suspenso y la justicia ordinaria puede intervenir. En los delitos oficiales la condena significa la destitución, a diferencia de los delitos comunes donde el desafuero sólo implica la suspensión del cargo. Pues bien, para que el juez ordinario pueda avocar así una causa por delitos oficiales de altos funcionarios, no basta ciertamente la suspensión que entrañan la licencia voluntaria o el desafuero impuesto por delitos comunes; se necesita que previamente opere la separación definitiva del cargo, ya sea porque el Senado destituya al funcionario, o bien porque se cumpla el término natural del encargo. Las consecuencias prácticas lo confirman. Si durante el tiempo de la licencia, el juez común aplicara la pena de destitución de su cargo al alto funcionario (lo que es posible conforme al Código Penal, para ciertos delitos de funcionarios públicos), la competencia exclusiva del Senado quedaría a todas luces burlada. En esa virtud, para enjuiciar por delitos oficiales a un alto funcionario con

---

<sup>27</sup> Tena Ramírez, Felipe, Derecho Constitucional Mexicano. Décimo novena edición. Editorial Porrúa, S.A. México, 1983, P. 565

licencia, es indispensable el juicio político, haya regresado o no a su encargo el funcionario.

La falta de cumplimiento de las obligaciones a que nos hemos referido produce consecuencias jurídicas. El funcionario o empleado que no las observe incurre en responsabilidad.

La responsabilidad puede contraerse respecto de terceros o respecto de la Función de que forman parte. Tema que abordaremos más adelante y que en mi opinión será importante abordarlo.

## **Capítulo IV**

### **El Proceso Jurídico de Responsabilidad Administrativa**

#### **4.1 El Procedimiento Administrativo**

4.1.1 Proceso y Procedimiento Administrativo

4.1.2 Naturaleza Jurídica del Procedimiento Administrativo

4.1.3 Clasificación del Procedimiento Administrativo

#### **4.2 Procedimiento Administrativo de Responsabilidades**

4.2.1 Concepto de Servidor Público

4.2.2 Sujetos de Responsabilidad Administrativa

4.2.3 Autoridades Competentes para conocer del Procedimiento de Responsabilidad Administrativa del Ámbito Federal

4.2.4 De las Sanciones Administrativas

4.2.5 El Procedimiento de Responsabilidad Administrativa que señala el Artículo 21 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos

## Capítulo IV

### El Proceso Jurídico de Responsabilidad Administrativa

#### 4.1 El Procedimiento Administrativo

El ejercicio de las funciones del Estado sólo pueden ser realizadas por medio de actos en los que externa su voluntad a través de diferentes órganos. La función legislativa se exterioriza con actos que se concretan en una ley; la función judicial con la actuación de los órganos de este Poder, que producen, finalmente, la sentencia; y la función administrativa que se manifiesta con los actos administrativos. La forma de realización de estos actos integra lo que se conoce como procedimiento, pudiendo citar entre éstos a los procedimientos legislativos, judiciales y administrativos.<sup>1</sup>

En el mismo sentido el Maestro Andrés Serra Rojas manifiesta que: “La voluntad administrativa se expresa a través de los actos administrativos, los cuales requieren para surgir a la vida de lo jurídico, de un cauce, sirviendo para ello el procedimiento administrativo, *que es el cauce formal de la serie de actos en que se concreta la actuación administrativa para la realización de un fin*. De este modo se llega a la producción de la voluntad administrativa, que es una garantía del administrado”.<sup>2</sup>

La función administrativa se realiza por medio del procedimiento administrativo, constituido por las formas legales o técnicas, necesarias para formar la voluntad de la administración pública. Ellas señalan los cauces concretos, o conjuntos de reglas, a través de las cuales se elabora el acto administrativo o declaración de la voluntad administrativa.<sup>3</sup>

También, el Maestro Andrés Serra Rojas, nos indica que no se debe confundir el procedimiento administrativo que realiza la función administrativa, con el procedimiento legislativo y el procedimiento judicial. El procedimiento legislativo responde a la Técnica Legislativa que alude a la aplicación de las Ciencias y de las Artes, al proceso o sistematización legislativa, encaminada a la elaboración de la ley y a fijar la esencia de la misma... El procedimiento administrativo y el procedimiento jurisdiccional son procedimientos de ejecución de la ley, que responden a diversos propósitos (...)<sup>4</sup>

---

<sup>1</sup> Delgadillo Gutiérrez, “Elementos de Derecho Administrativo”, Editorial Limusa, México, 1999, p. 159

<sup>2</sup> Andrés Serra Rojas, Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, México, 2004, p. 274

<sup>3</sup> Opúsculo citado, p. 277

<sup>4</sup> Opúsculo citado, p. 274

Los juristas Serra Rojas y Gabino Fraga coinciden en que no se deben confundir los mismos entre sí, ya que como afirma el Doctor Fraga que: “El carácter común de estos tres tipos de procedimientos debe constituir el medio de realizar las tres funciones esenciales del Estado, no obsta para que entre ellos existan diferencias, debidas, unas, a que la técnica del procedimiento se ha desarrollado grandemente en cuanto a la función judicial, y otras a la diversidad del objeto de cada una de aquellas tres funciones”. Otro de los puntos distintivos de los procedimientos ejecutivo, legislativo y judicial, en que coinciden ambos Maestros, es la diferencia en que recae con la intervención del particular; al respecto, el maestro Gabino Fraga nos dice: “En efecto, dado el carácter abstracto e impersonal del acto legislativo, el procedimiento correspondiente no exige colaboración alguna de los particulares, en tanto, que los procedimientos judicial y administrativo, están dominados por la necesidad de dar intervención a los particulares, cuyos derechos pueden estar afectados por la sentencia judicial o por el acto administrativo”.<sup>5</sup>

Sin embargo, en mi opinión, la intervención del particular no tiene nada que ver para diferenciar dichos procedimientos, ya que como se ha observado en la actualidad, la Función Legislativa ha solicitado la presencia de particulares para que emitan su opinión en la discusión de algunas leyes, tal y como el mismo jurista Serra Rojas menciona<sup>6</sup>; así mismo en algunos procedimientos Judiciales, no es necesaria la intervención de los particulares, sobre todo cuando se trata de dirimir conflictos entre algunos órganos gubernamentales, por dar un ejemplo; o, cuando en los procedimientos administrativos no existe intervención alguna de particulares, refiriéndonos, por ejemplo, a los procedimientos internos de la administración pública. En base a lo anterior, me atrevo a considerar, que la única diferencia entre dichos procedimientos es la naturaleza jurídica y a la función especial de cada uno de los integrantes del Poder, y de acuerdo a la finalidad de este trabajo, el que nos interesa es el procedimiento que se desenvuelve en torno a la administración pública federal.

#### **4.1.1 Proceso y Procedimiento Administrativo**

Entre los diversos autores, no se ha definido una postura clara sobre la diferencia entre el proceso y el procedimiento, incluso, tal y como lo señala el Maestro Delgadillo Gutiérrez, “*frecuentemente los conceptos proceso y procedimiento se confunden y se utilizan como sinónimos*”<sup>7</sup>, sin embargo, es importante diferenciar estos conceptos, tomando en cuenta las implicaciones concretas y prácticas de la distinción.

---

<sup>5</sup> “Derecho Administrativo”, Editorial Porrúa, México, 2005, P. 255.

<sup>6</sup> Andrés Serra Rojas, “Derecho Administrativo”, p. 274

<sup>7</sup> Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto, “Elementos de Derecho Administrativo” Editorial Limusa, Décima Reimpresión, México, 1999, p. 159.



Al respecto el Doctor Cipriano Gómez Lara advierte: “Los términos proceso y procedimiento se emplean con frecuencia, incluso por procesalistas eminentes, como sinónimos o intercambiables. Conviene sin embargo, evitar la confusión entre ellos, porque si bien todo proceso requiere para su desarrollo un procedimiento, no todo procedimiento es un proceso... El proceso se caracteriza por su finalidad jurisdiccional compositiva del litigio, mientras que el procedimiento (que puede manifestarse fuera del campo procesal, cual sucede en el orden administrativo o en el legislativo) se reduce a ser una coordinación de actos en marcha, relacionados o ligados entre si por la unidad del efecto jurídico final, que puede ser el de un proceso o el de una fase o fragmento suyo”.<sup>8</sup>

La palabra proceso es un término genérico que designa una serie o conjunto de actividades que deben realizarse para llegar a alcanzar una finalidad y el procedimiento es solamente una de las actividades o conjunto de actividades dentro de un proceso, y así podemos hablar de proceso económico, proceso industrial, proceso biológico, etc.

“Resulta evidente que el proceso es un conjunto de procedimientos, pero también lo es, que todo procedimiento no sea necesariamente procesal, por lo que cabría formular la siguiente interrogación: ¿Cuándo un procedimiento es procesal? Pensamos que un procedimiento es procesal cuando se encuentra dentro del proceso y posee la nota característica de proyectividad que identifica a los actos procesales.” Dice el Jurista Cipriano Gómez Lara. “Por lo tanto, un procedimiento es procesal cuando está eslabonado con otros, todos ellos dados dentro del conjunto de actos que configuran al proceso, y que le son actos de las partes, del órgano jurisdiccional y de los terceros ajenos a la relación sustancial, que se enfocan o proyectan hacia un acto final de aplicación de una ley general a un caso concreto controvertido para dirimirlo o resolverlo”.<sup>9</sup>

El doctor Serra Rojas citando la obra de Jaime Guasp, establece finalmente que:

*En términos generales se llama proceso a toda instancia ante un juez o tribunal sobre una diferencia entre dos o más partes, es decir, indica un conjunto de actos jurídicos coordinados, encaminados a la satisfacción de la pretensión planteada.*

*El procedimiento, por el contrario, son las formas según las cuales los negocios administrativos se preparan, es el conjunto de trámites realizados para llegar a la elaboración del acto administrativo o de la*

---

<sup>8</sup> Gómez Lara, Cipriano, “Teoría General del Proceso”, Textos Universitarios UNAM, México, 1980, p. 245.

<sup>9</sup> Opúsculo citado, p. 246

*culminación de un proceso. Es conveniente señalar que esta terminología procede de la teoría procesal civil y se extiende al Derecho Administrativo.*<sup>10</sup>

Finalmente, el proceso es un conjunto de procedimientos, entendiéndose éstos, como conjuntos de formas o maneras de realizar las diversas actividades hasta alcanzar la finalidad propuesta. Y, para concluir he de indicar que proceso es un conjunto de procedimientos, pero nunca un procedimiento contendrá lo que es un proceso. Por lo anterior, me atrevo a decir que la palabra procedimiento en el campo jurídico, no debe ni puede ser utilizada como sinónimo de proceso.

#### **4.1.2 Naturaleza Jurídica del Procedimiento Administrativo**

El procedimiento administrativo o conjuntos de trámites establecidos por la ley, preceden, preparan y contribuyen a la perfección de las decisiones administrativas y se fundan en el orden jurídico administrativo. Las leyes administrativas son en buena parte leyes de procedimiento. “El sometimiento de la acción administrativa a un cauce formal se ha justificado en dos perspectivas distintas: como garantía del interés público y de los derechos de los particulares”<sup>11</sup>

Los tres actos más importantes de la acción del Estado son: *La Ley*, que es el acto que corresponde a la función legislativa; *la decisión administrativa o ejecutoria*, que es el acto más importante de la función administrativa; y *la sentencia*, que es el acto típico correspondiente a la función jurisdiccional. No señalar procedimiento en materia legislativa, administrativa y judicial, es destruir los principios del Estado de Derecho y llegar a la actuación arbitraria de los funcionarios.<sup>12</sup>

El procedimiento administrativo en los mismos términos tiende al aseguramiento de los fines del Estado, estableciendo vías rápidas y eficaces, y eliminando todo aquello que dilate o entorpezca la acción de la Administración Pública.

Debemos indicar que los diversos actos administrativos están gobernados por el interés general, que debe ser predominante siempre en todas las relaciones públicas. Como también nos encontramos siempre en presencia de intereses particulares, la legislación

---

<sup>10</sup> Serra Rojas Andrés, “Derecho Administrativo”, Editorial Porrúa, México, 2004, p. 284

<sup>11</sup> El Maestro Andrés Serra Rojas, en el opúsculo anterior, cita la obra de González Pérez, p.

281

<sup>12</sup> Opúsculo citado.

administrativa debe cuidar que no se lesionen y se mantengan en lo posible, y no contraríen las finalidades públicas.<sup>13</sup>

En el Derecho Administrativo se ha encontrado la necesidad de organizarse en procedimientos especiales para las diversas exigencias de las relaciones jurídicas y adecuados al acto que ha de realizarse, separándose de los moldes del procedimiento judicial ordinario, obedeciendo a la necesidad de actuar de la administración a las necesidades que ella tiene que satisfacer, reconociendo así que el procedimiento para ser útil y eficaz debe ser impuesto por los objetivos especiales de la actividad administrativa.<sup>14</sup>

Entre estos procedimientos especiales podemos señalar como ejemplos los establecidos para la determinación de los créditos fiscales, para fijar las bases de las obligaciones tributarias a cargo de cada causante, para la obtención de concesiones de explotación de bienes de la nación (aguas, minas, tierras) o de servicios públicos (vías de comunicación, transporte, energía eléctrica, etc.); para la obtención de patentes de invención o registro de marcas y avisos comerciales; para la naturalización de extranjeros, para la autorización de escuelas privadas de enseñanza primaria, secundaria y normal; para la expropiación por causa de utilidad pública, etc.

#### **4.1.3 Clasificación del Procedimiento Administrativo**

Como se señaló anteriormente, las necesidades de la administración pública son muy variadas y complejas, de tal forma que a través de la implementación de diversos procedimientos administrativos, se pretende llevar a cabo la satisfacción de éstas; en ese sentido los tratadistas han establecido una serie de clasificaciones, entre las que destacan:

**a) Procedimiento interno y externo.<sup>15</sup>**

El procedimiento interno se da en todo el conjunto de actos que realiza la administración, en su ámbito meramente de gestión administrativa entre sus órganos, sin interferir la esfera de los particulares y podrá ser a su vez previo, si es anterior a una decisión, o resolución y posterior de ejecución, que también puede ser interno o externo.

Procedimiento externo, será aquél que interfiera la esfera jurídica de los particulares en mayor o menor grado.

---

<sup>13</sup> Opúsculo citado.

<sup>14</sup> Gabino Fraga, "Derecho Administrativo", Editorial Porrúa, México, 2005, p. 257.

<sup>15</sup> Acosta Romero, Miguel, "Compendio de Derecho Administrativo", Editorial Porrúa, México, 2001, p. 466

**b) Procedimiento previo.**<sup>16</sup>

Hay actos administrativos que sí requieren procedimiento previo, *verbigratia*, la expropiación en la que se necesita que se hagan estudios urbanísticos y económicos, etc., para determinar su conveniencia. Cuando el acto administrativo no se cumple voluntariamente, viene el procedimiento posterior, que es la ejecución.

**c) Procedimiento de oficio y a petición de parte.**<sup>17</sup>

Será de oficio, o vinculado, aquel procedimiento que lleven a cabo las autoridades en cumplimiento de sus obligaciones.

A petición de parte, es aquél que requiere el impulso del particular para la expedición de un acto administrativo, o para la ejecución de ese acto.

**d) Procedimiento de oposición.**<sup>18</sup>

Generalmente se inicia durante otro procedimiento, durante la fase de instrucción, como un elemento más que la administración se allega para resolver un asunto que conoce. Lo encontramos en las inconformidades en las que, al no ser instancias, el particular sólo aporta su punto de vista respecto de hechos que la autoridad analiza; también se presenta durante el otorgamiento de concesiones, en el que los terceros interesados pueden intervenir.

**e) Procedimiento de ejecución.**<sup>19</sup>

Está integrado por el conjunto de actos que tienden a hacer efectiva la decisión administrativa, cuando el particular no la acata en forma voluntaria. Procede inmediatamente después de la fase de eficacia, como sucede en el procedimiento administrativo de ejecución en materia tributaria.

**f) Procedimiento revisor**<sup>20</sup>

Este procedimiento se produce respecto de un procedimiento anterior y conduce a la producción de un nuevo acto administrativo que confirma, anula o modifica el acto que se revisa. Generalmente se produce por la interposición de los recursos.

**g) Procedimiento sancionador.**<sup>21</sup>

---

<sup>16</sup> Opúsculo citado

<sup>17</sup> Opúsculo citado, p. 467

<sup>18</sup> Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto, "Elementos de Derecho Administrativo", Editorial Limusa, México, 1999, p. 164.

<sup>19</sup> Opúsculo citado, p. 165

<sup>20</sup> Opúsculo citado.

<sup>21</sup> Opúsculo citado.

Se produce por el ejercicio de la potestad sancionadora de la administración, por incumplimiento de las obligaciones a cargo de los particulares o de los empleados de la misma administración. Cuando la sanción se impone a los particulares recibe el nombre de procedimiento correctivo; y cuando se impone a los servidores públicos se denomina procedimiento disciplinario.

## **4.2 Procedimiento Administrativo de Responsabilidad**

En anteriores capítulos hemos indicado algunos aspectos que han dado origen a nuestro actual sistema jurídico de Responsabilidades Administrativas. Es parte importante en este trabajo de tesis señalar, las Principales instituciones que enarbola nuestro actual Estado de Derecho que va desde la influencia de las culturas que se señalan en el capítulo primero, los pensamientos de importantes teóricos, que aportaron su esencia en nuestra forma de Estado; las guerras de otros países por alcanzar independencia, su influencia reflejada en nuestra actual soberanía; la teoría de las tres funciones esenciales del Estado (la legislativa, ejecutiva y judicial) estudiadas en el capítulo segundo; y que por ende rigen en nuestros conceptos jurídicos fundamentales, en este caso, aplicables a nuestro régimen democrático; así como la forma en que la doctrina señala se debe aplicar justicia.

En mi opinión, dichos razonamientos se deben aplicar al procedimiento de responsabilidades que se sigue a los servidores públicos de la Administración Pública Federal; es decir, a aquellos trabajadores al servicio de las diversas dependencias del Ejecutivo Federal; y que los mismos puedan ser sujetos a procesos que no repriman sus derechos fundamentales o de otra forma, que tampoco sean favorecidos en sus felonías, quedando impunes sus ilícitos por un procedimiento escasamente eficaz y por demasía prolongado.

La responsabilidad del servidor público, es un gran logro que al través del tiempo ha venido desarrollándose en nuestro país, e indudablemente ha servido “para mejorar el servicio que se presta a la ciudadanía y a las mismas instituciones gubernamentales”, también en leyes actuales se ha precisado con mayor claridad en qué consiste la infracción a la legalidad Administrativa, que señala la responsabilidad del funcionario que realiza las actividades del Poder Ejecutivo; no obstante, tal y como se puede apreciar, en la actualidad, se han promovido diversas campañas para sofocar la corrupción que impera en diversos sectores gubernamentales, mismas, que aparecen más como propaganda que como el objetivo que deberían tener; es decir, concientizar tanto al particular para no coludirse con ningún servidor público y viceversa; sin embargo, esos esfuerzos no son suficientes para

intimidar a los infractores del Derecho Administrativo, ya que a lo largo de la historia, también han aprendido que el sistema puede ser burlado; en ese sentido, considero que se deben superar los dogmas que impiden la consolidación de la unidad jurisdiccional que debe tener la Función Judicial de la Federación para interpretar y aplicar la ley, por ser el organismo que la doctrina señala como el adecuado.

Como lo señala el Jurista Sergio Monserrit Ortiz Soltero “La Constitución Federal sentó las bases legislativas sobre las que debieron plantearse las responsabilidades legales de los servidores públicos y dispuso que el Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados, precisarán el carácter de servidores públicos de quienes se encontraran desempeñando un empleo, cargo o comisión en los Estados y en los Municipios, en los términos del artículo 108 Constitucional; asimismo, dispuso la expedición de las leyes de responsabilidades de los servidores públicos y de las demás normas conducentes para sancionar a quienes, teniendo ese carácter, incurriesen en responsabilidad.”<sup>22</sup> En ese sentido considero que también las leyes del ámbito local deben retomar el mismo sentido que las de carácter federal, refiriéndonos a la unificación del criterio jurisdiccional del que más adelante nos referiremos al hablar sobre las funciones que respecto a la materia ejerce la Secretaría de la Función Pública y el Tribunal de Justicia Fiscal y Administrativa.

El problema de la corrupción no se puede atacar si no se ataca primero la impunidad y se respetan los derechos con claridad y nitidez de los sujetos pasivos del régimen de responsabilidad administrativa.

La oposición que se enfrenta hoy día, por vicios heredados por anteriores sistemas, ha venido encubriendo la ineptitud de diversos actores en la administración pública y mancha la reputación de aquellos trabajadores al servicio del Estado que entregan su esfuerzo y parte de su vida en el desempeño de sus actividades; lo anterior, provoca que acarreamos una maraña de irrealidades que no desentrañan ni resuelven el problema de la corrupción y la ineficacia de nuestras instituciones.

Juzgar la actuación administrativa de los servidores públicos de las dependencias y entidades de la administración pública federal, encierra actos jurisdiccionales, en materia de responsabilidades administrativas; y es una función que corresponde al Poder Judicial de la Federación, de acuerdo con la doctrina, la Teoría de la División del Poder y lo estipulado en nuestra Constitución, tal y como lo han estipulado los tratadistas más grandes de todos los tiempos.

---

<sup>22</sup> Sergio Monserrit Ortiz Soltero, “Responsabilidades Legales de los Servidores públicos”. Editorial Porrúa, México, 2005, p.p. 128 y 129

Como se trató en el capítulo anterior, el objeto de estudio de esta tesis es la intervención que la Secretaría de la Función Pública realiza al juzgar la actuación administrativa de los servidores públicos de las dependencias y entidades de la administración pública federal, y que en sí misma encierra actos jurisdiccionales, particularmente, hablando en materia de responsabilidades administrativas; y que en mi opinión, es una función que corresponde al Poder Judicial de la Federación, de acuerdo con la doctrina, la Teoría de la División del Poder y lo estipulado en nuestra Constitución, y es el sistema que a continuación nos adentraremos a indicar con mayor detenimiento.

#### **4.2.1 Concepto de Servidor Público**

Los ordenamientos legales federales que ordenan substantivamente la conducta del servidor público no definen lo que debe entenderse como tal, pero si enuncian a quienes se les debe dar este carácter.

Conforme al artículo 108 de la Constitución General de la República, el artículo segundo de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos; así como el segundo de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos (en materia de juicio Político y declaratoria de procedencia), éstos deben considerarse como:

**Artículo 108 Constitucional.** Para los efectos de las responsabilidades a que alude este Título se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial Federal y del Poder Judicial del Distrito Federal, los funcionarios y empleados, y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal, así como a los servidores del Instituto Federal Electoral, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.

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

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

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

**Artículo 2 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los servidores Públicos.-** Son sujetos de esta Ley, los servidores públicos federales mencionados en el párrafo primero del artículo 108 Constitucional, y todas

aquellas personas que manejen o apliquen recursos públicos federales. (LFRASP)

**Artículo 2 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.-** Son sujetos de esta Ley, los servidores públicos mencionados en el párrafo primero y tercero del artículo 108 Constitucional y todas aquellas personas que manejen o apliquen recursos económicos federales. (LFRSP,)

Cabe destacar que el criterio de diversos autores para definir el término servidor público encuentra su fundamento en la formalización de su relación laboral con el Estado y no así en la prestación de un servicio público, en tanto que no todos los servicios públicos son brindados por servidores públicos y no todos los servidores públicos los brindan. Por tanto, en estricto sentido, la función formal de los órganos jurisdiccionales del Poder Judicial que se traduce en dirimir controversias entre particulares mediante una sentencia que se aplica al caso específico, no es un servicio público, como tampoco es la formulación y expedición de leyes por parte del Poder Legislativo; sin embargo, la esencia que la Ley imprime al darles este carácter, obedece a la necesidad de identificar el deber que éstos tienen para servir a la sociedad en el cumplimiento de las obligaciones contraídas con el Estado que les son inherentes.

Tomando en consideración lo anterior, el servidor público es toda persona que presta sus servicios al Estado, sin embargo, por el objeto de nuestro estudio, no nos referimos a todas, sino sólo a aquéllas que pertenecen a los organismos o instituciones que integran la Administración Pública Federal.

#### **4.2.2 Sujetos de Responsabilidad Administrativa en la Función Ejecutiva Federal.**

De acuerdo al “Decreto de reformas y adiciones al Título Cuarto que comprende los artículos del 108 al 114, así como a los artículos 22, 73 fracción VI base cuarta, 74 fracción V, fracción VII, 94, 97, 127 y 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, publicada en el Diario Oficial de la Federación del 28 de diciembre de 1982; tal y como lo recomienda el artículo 109 de la Constitución, el Congreso de la Unión aprobó la “Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos”, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1982, con el objeto de abarcar los siguientes aspectos: *la caracterización del servidor público para efectos de responsabilidad; el juicio político; la responsabilidad administrativa, los procedimientos en materia de responsabilidad, y la creación de órganos encargados de aplicar dicha normatividad.*

Sin embargo, de conformidad con el Artículo Segundo Transitorio de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores



Públicos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 13 de marzo de 2002, “se derogan los Títulos Primero de su predecesora (Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos), por lo que se refiere a la materia de responsabilidades administrativas, Tercero y Cuarto, únicamente por lo que respecta al ámbito federal”; y se establece que “las disposiciones de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos seguirán aplicándose en dicha materia a los servidores públicos de los órganos ejecutivo, legislativo y judicial de carácter local del Distrito Federal”.

En ese sentido, tenemos que la ley encargada de regular la actuación en el desempeño de sus funciones de los servidores públicos adscritos a alguna de las dependencias o entidades de la Administración Pública Federal, es la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos y reconoce como sujetos de esta ley a los servidores públicos que señala en su artículo segundo que a la letra dice:

**ARTICULO 2.-** *Son sujetos de esta Ley, los servidores públicos federales mencionados en el párrafo primero del artículo 108 Constitucional, y todas aquellas personas que manejen o apliquen recursos públicos federales.*

No obstante que, es clara la ley en el primer aspecto que abarca, es decir, en relación al 108 Constitucional que señala como sujetos: “a los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial Federal y del Poder Judicial del Distrito Federal, los funcionarios y empleados, y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal, así como a los servidores del Instituto Federal Electoral, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones”; encuentro una interrogante acerca de cual será la ley aplicable, si el artículo segundo transitorio Señala que: “Se derogan los Títulos Primero, por lo que se refiere a la materia de responsabilidades administrativas, Tercero y Cuarto de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, únicamente por lo que respecta al ámbito federal”

En tal sentido, como lo indicamos en el tema anterior, por exclusión, los demás servidores públicos del ámbito de la Administración Pública Federal, que no son sujetos en materia de juicio político y declaratoria de procedencia, estarán sujetos al sistema de responsabilidades administrativas que señala la ley de la materia (Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos) en su artículo 21; es decir, aquellos sujetos que se encuentran adscritos a las dependencias o entidades del Ejecutivo Federal con un rango inferior al de los Secretarios de Despacho o de Director General o su equivalente en los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a estas y fideicomisos públicos y que serán susceptibles del procedimiento que instruye la Secretaría de la Función Pública.

Son sujetos de *Responsabilidad Administrativa* los servidores públicos cuando en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones, su conducta contraviene las obligaciones contenidas en el “*Código de Conducta Administrativo*”<sup>23</sup> que previenen las veinticuatro fracciones del artículo octavo de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

Es de destacarse el criterio del Doctor Monserrit Ortiz, al señalar que en el caso de la responsabilidad administrativa, la identificación de las conductas infractoras no debe limitarse a la ley reglamentaria, en virtud de que podemos encontrar un sinnúmero de disposiciones, reglamentos y acuerdos que fijan obligaciones administrativas específicas para los servidores públicos de las dependencias o entidades, como por ejemplo la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República que, para efectos de responsabilidad administrativa, es considerada como una dependencia centralizada del Ejecutivo Federal y por ende los servidores públicos adscritos a ella son sujetos de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos y, sin embargo, su ley orgánica no sólo establece obligaciones específicas para ciertos funcionarios y empleados de confianza, sino que también los sujeta a un procedimiento especial de carácter administrativo previsto en este mismo ordenamiento.

Así también, en el caso del Poder Judicial de la Federación, cuyos funcionarios, empleados y trabajadores se rigen, en materia de responsabilidad administrativa, por su ley orgánica y no por la ley reglamentaria del Título Cuarto Constitucional, las obligaciones a cargo de sus servidores públicos se consignan en el primer ordenamiento referido y se fija un procedimiento administrativo de carácter disciplinario. Esta situación obedece a que el artículo octavo transitorio de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación derogó, en mayo de 1995, los artículos tercero, 51, y 79 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos –únicamente por lo que se refiere a la Suprema Corte de Justicia que la contemplaban como autoridad competente para aplicarla. No obstante lo anterior, la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos de 2002 nuevamente le concede facultades, así como al Consejo de la Judicatura Federal, para aplicarla. De tal forma que este Poder Público se rige, en materia de responsabilidad administrativa por su propia ley orgánica, y a pesar de haber derogado los artículos tercero, 51 y 79 de la Ley de Responsabilidades de 1982, aquel ordenamiento establece la supletoriedad de este último que debe entenderse referido al de 2002.<sup>24</sup>

---

<sup>23</sup> Opúsculo citado P. 127.

<sup>24</sup> Opúsculo citado, p. 128

Ahora bien, en la Potestad Legislativa también existen servidores públicos que no son susceptibles de juicio político y declaratoria de procedencia; pero si sujetos a responsabilidades administrativas, como son empleados de confianza y trabajadores de base que son legalmente responsables por el desempeño de sus funciones y actividades laborales y, por ende, sujetos a la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

Tratándose de las Cámaras que integran el Congreso de la Unión, el artículo 53 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos dispone que la Cámara de Diputados cuenta con su propia Contraloría Interna con facultades para recibir quejas y denuncias, realizar investigaciones, llevar a cabo auditorías y aplicar los procedimientos y sanciones inherentes a las responsabilidades administrativas de los servidores públicos de la misma. Esta Contraloría Interna se ubica en el ámbito de la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos ante quien debe presentar un informe trimestral sobre el cumplimiento de sus funciones. Su titular es nombrado a propuesta de dicha Conferencia, por las dos terceras partes de los individuos presentes en el pleno.

Por otra parte, los artículos 112 y 113 del mismo ordenamiento Constitucional, establecen que la Cámara de Senadores tiene una Contraloría Interna cuyo titular es designado por la mayoría de los senadores presentes en el Pleno a propuesta de la Junta de Coordinación Política. El Contralor Interno sólo podrá ser removido de su cargo por causa grave, calificada por el voto de la mayoría de los senadores presentes en el Pleno. Esta unidad administrativa tiene a su cargo la auditoría interna del ejercicio del presupuesto de egresos de la Cámara, incluyendo los recursos asignados a los grupos parlamentarios, los que deberán presentarle un informe semestral con la debida justificación del uso y destino de los recursos que la Cámara les otorgue. La Contraloría Interna tiene facultades para auditar a los grupos parlamentarios respecto del ejercicio de los recursos que le sean asignados por la Cámara de Senadores, quien debe presentar al Pleno, por conducto de la Mesa Directiva, un informe semestral sobre el ejercicio del presupuesto de egresos de la Cámara y una vez aprobado será remitido por el Presidente de la Cámara a la entidad de fiscalización superior de la Federación para los efectos legales conducentes.

#### **4.2.3 Autoridades Competentes para conocer del Procedimiento de Responsabilidad Administrativa del Ámbito Federal**

De acuerdo a lo previsto en el artículo tercero de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, en el ámbito de su competencia, serán autoridades facultadas para aplicar la Ley de la materia: las Cámaras de Senadores y Diputados del Congreso

de la Unión; la Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Consejo de la Judicatura Federal; la Secretaría de la Función Pública (antes Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo); el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa (antes Tribunal Fiscal de la Federación); los tribunales de trabajo y agrarios; el Instituto Federal Electoral; la Auditoría Superior de la Federación; la Comisión Nacional de los Derechos Humanos; el Banco de México, y los demás órganos jurisdiccionales e instituciones que determinen las leyes.

Como se podrá observar la actual Ley Federal de Responsabilidades Administrativas no menciona a las Dependencias del Ejecutivo Federal, esto obedece a que dentro de cada Dependencia o Entidad de la Administración Pública Federal existen Órganos Internos de Control, los cuales de acuerdo al artículo cuarto del cuerpo normativo invocado, para la investigación, tramitación, sustanciación y resolución, en su caso, de los procedimientos y recursos establecidos, serán autoridades competentes los contralores internos y los titulares de las áreas de auditoría, de quejas y de responsabilidades de los órganos internos de control en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y de la Procuraduría General de la República; en ese orden de ideas, encontramos que la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en su artículo 37, fracción XII, señala que dentro del despacho de los asuntos de la Secretaría de la Función Pública le corresponde designar y remover a los titulares de los Órganos Internos de Control de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y de la Procuraduría General de la República, así como a los de las áreas de auditoría, quejas y responsabilidades de tales órganos, quienes dependerán jerárquica y funcionalmente de la Secretaría de la Función Pública (antes SECODAM), tendrán el carácter de autoridad y realizarán la defensa jurídica de las resoluciones que emitan en la esfera administrativa y ante los Tribunales Federales, representando al Titular de dicha Secretaría.

De lo anterior podemos deducir que los actos realizados como autoridad competente para aplicar dicha Ley, son realizados dentro de las dependencias o entidades federales o de la Procuraduría General de la República por servidores públicos adscritos a la Secretaría de la Función Pública, no obstante, algunas de las instituciones gubernamentales anteriormente mencionadas, dentro de sus respectivos reglamentos interiores instruyen proporcionar los recursos humanos y materiales que requieran dichos funcionarios, para la atención de los asuntos a su cargo.<sup>25</sup> En esta parte encontramos una peculiar circunstancia, ya que si bien los reglamentos interiores de dichas instituciones, adscriben servidores públicos a estos órganos internos de

---

<sup>25</sup> Por ejemplo, el Reglamento Interior de la Secretaría de Economía lo Dispone en su artículo 43, párrafo cuarto. Publicado en el DOF el 22-11-2002.

control, para el auxilio de las funciones de los titulares de los mismos, ni la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, el Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública u otro dispositivo legal Instruyen a servidor público alguno diferente a los mencionados en el artículo tercero de la Ley de la materia, para que aplique dicha ley como autoridad competente; en tal sentido encontramos a diversos servidores públicos, como lo son Directores del Área de quejas, Directores de Responsabilidades, Subdirectores de los mismos, etc., que firman diversos acuerdos o realizan diligencias propias de las funciones de los Órganos Internos de Control, lo cual a mi parecer es confuso e incongruente a lo previsto por la Ley de la materia.

Ahora bien, el mismo ordenamiento en su artículo 11 dispone que “Las autoridades a que se refieren las fracciones I, II y IV a X del artículo tercero (*las Cámaras de Senadores y Diputados del Congreso de la Unión; la Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Consejo de la Judicatura Federal; el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa; los tribunales de trabajo y agrarios; el Instituto Federal Electoral; la Auditoría Superior de la Federación; la Comisión Nacional de los Derechos Humanos; el Banco de México, y los demás órganos jurisdiccionales e instituciones que determinen las leyes*), conforme a la legislación respectiva, y por lo que hace a su competencia, establecerán los órganos y sistemas para identificar, investigar y determinar las responsabilidades derivadas del incumplimiento de las obligaciones establecidas en el artículo ocho, así como para imponer las sanciones previstas en el Capítulo II de la misma ley. De los cuales no entraremos en un mayor estudio por ser otro tema, diferente al que se pretende presentar en este estudio de tesis.

Es conveniente mencionar que durante el desarrollo el presente trabajo de tesis, se encuentra en discusión una propuesta para reformar la fracción XXIX H del artículo 73 de nuestra Constitución, y otras leyes relacionadas, mediante la cual se pretende crear un Tribunal especializado en materia de responsabilidades administrativas de los servidores públicos a efecto que dicho tribunal conozca de los procedimientos e imponga las sanciones correspondientes a los ilícitos de los servidores públicos; así también se propone, que desaparezcan las áreas de responsabilidades de los Órganos Internos de Control en las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal, a efecto de que dicho Tribunal sea quien conozca y resuelva dichos procedimientos; y que por tratarse de una Ley que no se encuentra vigente al momento de desarrollar este trabajo, no será estudiada con minuciosidad, pero que mencionamos ya que se encuentra íntimamente ligada al mismo.

#### **4.2.4 De las Sanciones Administrativas**

En la doctrina encontramos la diferencia que existe entre la ilicitud y el delito; el Doctor Acosta Romero, nos dice *“La ilicitud consiste en la omisión de los actos prohibidos por el ordenamiento jurídico. El ilícito es un género de acuerdo con las normas que el propio Derecho establece, y que tiene en consecuencia varias especies, pues no todo ilícito es delito, aunque todo delito es ilícito.”*<sup>26</sup>

En el ordenamiento jurídico, nos explica, existen diferentes tipos de hechos y actos que pueden ser ilícitos, pero como aquéllos no son iguales, las sanciones no pueden ser las mismas, así encontramos que para un ilícito, las sanciones pueden variar, éstas pueden consistir en la privación de la libertad, la nulidad, la rescisión, la suspensión, una multa, un recargo, etc. Por lo tanto dentro de un sistema jurídico, el género será una conducta ilícita, pero como ésta se encuentra sancionada de diferente forma, por el mismo ordenamiento, este género ilícito tendrá diferentes categorías y a cada una de éstas le corresponderá una sanción diferente que será de acuerdo con la materia específica que regule el ilícito.

En ese mismo sentido, nos explica el Maestro Acosta Romero, que *“el concepto de pena es menos amplio que el de sanción, pudiendo decir que mientras toda pena constituye una sanción, no ocurre lo mismo a la inversa”*<sup>27</sup>, es decir, no toda sanción constituye una pena. Planteando así el esquema, de que la sanción es el género y la pena la especie.

La sanción administrativa, la define en términos generales *“como el castigo que aplica la sociedad a través del Derecho, a las violaciones de los ordenamientos administrativos pretendiéndose por medio de ésta, asegurar el cumplimiento de los deberes que tienen los ciudadanos con respecto a la sociedad.”*<sup>28</sup>

Las sanciones administrativas tienen una diversa gama que va desde las nulidades de los actos, la suspensión, la amonestación, el cese, la clausura, la revocación de concesiones, la multa, hasta llegar, en el caso de México, hasta la privación de la libertad, sin que ésta pueda exceder de treinta y seis horas o, en su caso, la sanción será pecuniaria; pero en el caso de que ésta no se pague por el infractor, se permutará por arresto, que no podrá exceder de treinta y seis horas.

Ahora bien, de acuerdo a nuestro objetivo, nos enfocamos exclusivamente a aquellas sanciones que les son aplicadas a los

---

<sup>26</sup> Acosta Romero, Miguel, “Compendio de Derecho Administrativo”, Editorial Porrúa, México, 2001, p. 568

<sup>27</sup> Opúsculo Citado

<sup>28</sup> Opúsculo citado, p. 570

servidores públicos de la Administración Pública Federal, por actos u omisiones en el encargo de sus obligaciones como tales.

La fracción tercera del Artículo 109 Constitucional, dispone que se aplicarán las sanciones administrativas a los servidores públicos por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, la lealtad, la imparcialidad y la eficiencia que deben observar en sus empleos, cargos o comisiones; Asimismo, el artículo 103 del Máximo Ordenamiento, en el mismo sentido señala que las: “leyes sobre responsabilidades administrativas de los servidores públicos, determinarán sus obligaciones a fin de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, y eficiencia en el desempeño de sus funciones, empleos, cargos y comisiones; las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que incurran, así como los procedimientos y las autoridades para aplicarlas. Dichas sanciones, además de las que señalen las leyes, consistirán en suspensión, destitución e inhabilitación, así como en sanciones económicas, y deberán establecerse de acuerdo con los beneficios económicos obtenidos por el responsable y con los daños y perjuicios patrimoniales causados por sus actos u omisiones a que se refiere la fracción III del Artículo 109 Constitucional, pero que no podrán exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños y perjuicios causados.”

Y por su parte la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos dispone en su artículo trece, que dichas sanciones consistirán en:

- Amonestación privada o pública,
- Suspensión del empleo, cargo o comisión por un periodo no menor de tres días ni mayor a un año,
- Destitución del puesto,
- Sanción económica, e
- Inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público.

El Jurista Sergio Monserrit Ortiz Soltero define las sanciones de la siguiente forma.

#### **a) Amonestación**

La amonestación es una corrección disciplinaria mediante la cual el órgano competente advierte al servidor público responsable, que su conducta es violatoria del marco jurídico que regula su función y su imposición obedece a las características de la responsabilidad, en tanto que ésta se considere como leve.

## Modalidades de la Amonestación

Las modalidades de pública o privada, en la amonestación se refiere a las circunstancias de dejar constancia o no en el expediente laboral que obra en la unidad administrativa de recursos humanos de cada dependencia, en el sentido de que el servidor público fue sancionado; así como en el hecho de hacerlo del conocimiento de la Secretaría de la Función Pública para que incluya a éste, en el registro de servidores públicos sancionados.

La Secretaría de la Función Pública, como órgano facultado por la Ley de la Materia para dictar los lineamientos y políticas generales en la aplicación de la ley, emitió entre otros documentos una guía para la aplicación e interpretación de la ley. Este documento denominado Guía para la Aplicación del Sistema de Responsabilidades en el Servicio Público, señala que las modalidades se deben entender como:

“...es privado el apercibimiento o la amonestación que realiza la autoridad en forma verbal sin que deje constancia legal para su imposición por no considerarlo conveniente, en virtud de la escasa importancia del asunto; en tanto que será pública, cuando la autoridad estima que la responsabilidad incurrida amerita que el apercibimiento o la amonestación deben quedar por escrito o integrados al expediente que corresponda”.

### **b) Suspensión**

La suspensión es la sanción administrativa mediante la cual el servidor público es separado temporalmente del empleo, cargo o comisión que desempeña.

La Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos contempla dos tipos de suspensión:

La primera es de naturaleza correctiva y sancionadora y se impone discrecionalmente por un periodo de tres días a un año. Se dicta al final del procedimiento disciplinario y específicamente en los puntos resolutorios del documento emitido por el órgano competente. Está enmarcada en su artículo 13, fracción III.

La segunda, de naturaleza preventiva, es aquella que estipula el artículo 21 fracción V al facultar a la Secretaría de la Función Pública, a las Contralorías Internas (ahora Órganos Internos de Control) y a los Titulares de las áreas de responsabilidades, para proceder a la suspensión temporal de los presuntos responsables de sus cargos, empleos o comisiones si, a su juicio, así conviene para la conclusión o continuación de las obligaciones. Esta suspensión suspende



temporalmente los efectos del acto que haya dado origen al empleo, cargo o comisión, y rige desde el momento en que el servidor público presunto responsable sea notificado. La suspensión cesará cuando así lo resuelva la Secretaría, independientemente de la iniciación, continuación o conclusión del procedimiento. En este caso, la suspensión impuesta debe considerarse como medida de carácter procedimental que no prejuzga sobre la responsabilidad del servidor público suspendido.

### **c) Destitución**

La destitución, es la sanción administrativa que se impone al servidor público responsable y que deja sin efectos el nombramiento que formaliza la relación jurídico-laboral con el Estado.

La destitución del empleo cargo o comisión surtirá sus efectos en forma distinta, si se trata de trabajadores de base o trabajadores de confianza, en el primer caso el área legal de la dependencia o entidad a la que se encuentran adscritos presentará, ante el Tribunal Federal de Conciliación y arbitraje, demanda laboral en contra del servidor público responsable, a la que se acompañará como documento fundatorio la resolución firme por la que la Secretaría de la Función Pública, impuso como sanción la destitución al trabajador de base.

Lo anterior obedece a lo que señala la Ley Federal de los trabajadores al Servicio del Estado en su artículo 46 fracción V, que a la letra dispone

**Artículo 46** *Ningún trabajador podrá ser cesado sino por justa causa. En consecuencia, el nombramiento o designación de los trabajadores sólo dejará de surtir efectos sin responsabilidad para los titulares de las dependencias por las siguientes causas:*

*I.- Por renuncia, por abandono de empleo o por abandono o repetida falta injustificada a labores técnicas relativas al funcionamiento de maquinaria o equipo, o a la atención de personas, que ponga en peligro esos bienes o que cause la suspensión o la deficiencia de un servicio, o que ponga en peligro la salud o vida de las personas, en los términos que señalen los Reglamentos de Trabajo aplicables a la dependencia respectiva.*

*II.- Por conclusión del término o de la obra determinantes de la designación;*

*III.- Por muerte del trabajador;*

*IV.- Por incapacidad permanente del trabajador, física o mental, que le impida el desempeño de sus labores;*

*V.- Por resolución del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, en los casos siguientes:*

*a) Cuando el trabajador incurriere en faltas de probidad u honradez o en actos de violencia, amagos, injurias, o malos tratamientos contra sus jefes o compañeros o contra los familiares de unos u otros, ya sea dentro o fuera de las horas de servicio.*

- b) *Cuando faltare por más de tres días consecutivos a sus labores sin causa justificada.*
- c) *Por destruir intencionalmente edificios, obras, maquinaria, instrumentos, materias primas y demás objetos relacionados con el trabajo.*
- d) *Por cometer actos inmorales durante el trabajo.*
- e) *Por revelar los asuntos secretos o reservados de que tuviere conocimiento con motivo de su trabajo.*
- f) *Por comprometer con su imprudencia, descuido o negligencia la seguridad del taller, oficina o dependencia donde preste sus servicios o de las personas que allí se encuentren.*
- g) *Por desobedecer reiteradamente y sin justificación las órdenes que reciba de sus superiores.*
- h) *Por concurrir, habitualmente, al trabajo en estado de embriaguez o bajo la influencia de algún narcótico o droga enervante.*
- i) *Por falta comprobada de cumplimiento a las condiciones generales de trabajo de la dependencia respectiva.*
- j) *Por prisión que sea el resultado de una sentencia ejecutoria. En los casos a que se refiere esta fracción, el Jefe superior de la oficina respectiva podrá ordenar la remoción del trabajador que diere motivo a la terminación de los efectos de su nombramiento, a oficina distinta de aquella en que estuviere prestando sus servicios, dentro de la misma Entidad Federativa cuando esto sea posible, hasta que sea resuelto en definitiva el conflicto por el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje. Por cualquiera de las causas a que se refiere esta fracción, el titular de la Dependencia podrá suspender los efectos del nombramiento si con ello está conforme el Sindicato correspondiente; pero si este no estuviere de acuerdo, y cuando se trate de alguna de las causas graves previstas en los incisos a), c), e), y h), el Titular podrá demandar la conclusión de los efectos del nombramiento, ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, el cual proveerá de plano, en incidente por separado, la suspensión de los efectos del nombramiento, sin perjuicio de continuar el procedimiento en lo principal hasta agotarlo en los términos y plazos que correspondan, para determinar en definitiva sobre la procedencia o improcedencia de la terminación de los efectos del nombramiento. Cuando el Tribunal resuelva que procede dar por terminados los efectos del nombramiento sin responsabilidad para el Estado, el trabajador no tendrá derecho al pago de los salarios caídos.*

Para que la sanción de destitución surta efectos, El Tribunal Laboral procederá a dictar el laudo correspondiente, basado en los razonamientos y fundamentación de la resolución dictada por la Secretaría de la Función Pública.

La resolución administrativa por la que se impone como sanción al servidor público de confianza la destitución del empleo, cargo o comisión surte sus efectos en el momento en que le es notificada oficialmente. La autoridad competente debe remitir una copia de la resolución al área de recursos humanos correspondiente para los efectos legales a que haya lugar. Si esta autoridad es un órgano interno de control debe remitir,

también, copia a la Secretaría de la Función pública para que se asiente en el registro de sanciones.

Es decir, que mientras que en el régimen de base se requiere demandar la destitución del servidor público responsable ante el Tribunal Federal Conciliación y Arbitraje; en el régimen de confianza, por la naturaleza de las funciones del servidor público, no es necesario formular la demanda laboral, por lo que consecuentemente, el acto administrativo que se traduce en la resolución dictada por la Secretaría de la Función pública, surte sus efectos a partir de la notificación al servidor público.

#### Destitución de los trabajadores de confianza

La resolución administrativa por la que se impone como sanción la destitución de trabajadores de confianza la destitución del empleo, cargo o comisión surte efectos desde el momento que le es notificada oficialmente. La autoridad competente debe remitir una copia de la resolución al área de recursos humanos correspondiente para los efectos legales a que haya lugar. Si esa autoridad es órgano interno de control de alguna de las dependencias o entidades de la administración pública, debe remitir, también, copia de la resolución a la Secretaría de la Función Pública para que asiente en el registro de sanciones.

Es decir, que mientras en el régimen de base se requiere demandar la destitución del servidor público responsable ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje; en el régimen de confianza, por la naturaleza de las funciones del servidor público, no es necesario formular la demanda laboral, por lo que consecuentemente, el acto administrativo que se traduce en la resolución dictada por el titular de la secretaría de la función pública, surte sus efectos a partir de su notificación al servidor público.

#### **d) Sanción económica**

La sanción económica consiste en la obligación a cargo de un servidor público responsable de pagar a la Hacienda Pública una cantidad líquida, en su equivalencia a salarios mínimos calculada en tres tantos, por la comisión de conductas que ocasionen daños y perjuicios o por la obtención indebida de beneficios económicos y en ningún caso podrá ser menor o igual al monto de los beneficios o lucro obtenidos o de los daños o perjuicios causados.

La sanción económica está íntimamente relacionada con la responsabilidad de pagar el daño patrimonial causado al Estado por parte del servidor público, en tanto que como producto de su conducta infractora, está obligado a reparar el mismo, satisfacer los perjuicios y

pagar la sanción económica con bienes de su propiedad que alcancen a cubrir estos conceptos.

Procede destacar que es operante aplicar, en el mismo acto procesal como lo es la resolución, una sanción esencialmente administrativa como la destitución y otra de tipo económica, ya que la naturaleza de las mismas es diferente, en tanto que ésta es de carácter patrimonial y busca la reparación de daños y perjuicios y/o un castigo económico al infractor por la obtención de un lucro indebido, mientras que mediante la imposición de aquellas que se pide la terminación de los efectos de un nombramiento, sin responsabilidad para el Estado.

La resolución mediante la cual se impongan sanciones económicas constituirán créditos fiscales a favor de la hacienda pública y se harán efectivas mediante el procedimiento coactivo de ejecución que contemplan las leyes fiscales.

De acuerdo con el Código Fiscal de la Federación son créditos fiscales los que tenga derecho a percibir el Estado o sus organismos descentralizados que provengan de contribuciones, aprovechamientos o sus accesorios, incluyendo los que se deriven de responsabilidades que el Estado tenga derecho a exigir de sus servidores públicos o de particulares, así como aquellos a los que las leyes les den ese carácter y el Estado tenga derecho a recibir por cuenta propia. La recaudación proveniente de todos los ingresos de la Federación, aún cuando se destinen a un fin específico, se realiza por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público o por las oficinas que dicha Secretaría autorice.

Dada la naturaleza fiscal de la sanción económica, el legislador de 2002 consideró pertinente que ésta se actualizara, para los efectos de su pago, en la forma y términos que establece el ordenamiento fiscal citado para las contribuciones y aprovechamientos; es decir, una vez constituido el crédito fiscal derivado de la imposición de la sanción económica, la autoridad hacendaria lo deberá actualizar desde el mes en que debió hacerse el pago hasta el mes en que se efectúe, en la inteligencia que la falta de pago oportuno da lugar, además, al pago de recargos por concepto de indemnización. En su caso, los recargos se calcularán aplicando al monto de la sanción económica actualizada la tasa que resulte de sumar las aplicables en cada año para cada uno de los meses transcurridos en el periodo de su actualización. La tasa de recargos para cada uno de los meses de mora deberá de ser la que resulte de incrementar en 50% a la que fije anualmente el Congreso de la Unión.

Otro aspecto novedoso que se incorpora a la ley de la materia es la facultad que les otorga a la Secretaría de la Función pública, al contralor interno y al titular del área de responsabilidades para que soliciten a la Tesorería de la Federación, en cualquier fase del procedimiento

administrativo disciplinario, que proceda al embargo precautorio de los bienes de los presuntos responsables a fin de garantizar el cobro de las sanciones económicas que llegaren a imponerse con motivo de la infracción cometida, en el presunto de que estos desaparezcan o exista riesgo inminente de que oculten, enajenen o dilaten sus bienes a juicio de la Secretaría, del Contralor Interno o del Titular del Área de Responsabilidades. Una vez impuesta la sanción económica, el embargo precautorio se convertirá en definitivo. En tanto que el incumplimiento a lo dispuesto por parte del jefe inmediato, del titular de la dependencia o entidad correspondiente o del los servidores públicos de la Tesorería de la Federación, será causa de responsabilidad administrativa en los términos de la Ley.

### **e) Inhabilitación**

La última sanción administrativa que contempla la ley de la materia es la inhabilitación, que consiste en la privación temporal que se impone al servidor público para desempeñar cualquier cargo, comisión o empleo dentro de los órganos de gobierno.

La imposición de esta sanción implica conductas sumamente graves que pueden tipificarse en la legislación penal. Cuando se imponga como consecuencia de un acto u omisión que implique lucro indebido o cause daños y perjuicios, será de uno hasta diez años, si el monto de aquellos no excede de doscientas veces el salario mínimo mensual vigente en el Distrito Federal y de diez a veinte años si excede dicho límite. Cuando no se cause daños o perjuicios, ni exista beneficio o lucro alguno, se impondrán de seis meses a un año de inhabilitación.

La ley de responsabilidades administrativas de 2002, fijó los criterios para imponer, la inhabilitación con base en la gravedad de la conducta infractora y en la causación de daños y perjuicios o la obtención de un lucro indebido. En este orden de ideas, ésta es aplicable por un periodo de seis meses a un año cuando la conducta del servidor público no sea considerada como grave por la ley -penúltimo párrafo de su artículo trece- y cuando no haya causado daños o perjuicios o no obtenga un lucro indebido, y se impondrá de uno hasta diez años si el monto de aquellos no excede de doscientas veces el salario mínimo general mensual vigente en el Distrito Federal y de diez a veinte años si excede de dicho límite. Este último plazo de inhabilitación también será aplicable por conductas graves de los servidores públicos. En el caso de infracciones graves se impondrá, además la sanción de destitución.

Para que una persona que hubiere sido inhabilitada en los términos de la ley, por un plazo mayor de diez años, pueda volver a desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público, una vez trascurrido el plazo de la inhabilitación impuesta, requerirá que el titular de la

dependencia o entidad a la que pretenda ingresar dé aviso a la Secretaría de la Función Pública, en forma razonada y justificada, de tal circunstancia. La contravención a esta disposición será causa de responsabilidad administrativa, quedando sin efectos el nombramiento o contrato que en su caso se haya realizado.

Así también, la ley de la materia impone la obligación a las dependencias o entidades de la Administración Pública Federal para obtener, sin excepciones y antes de expedir el nombramiento o celebrar el contrato, la constancia de no inhabilitación de quienes pretendan ingresar al servicio público.

Por otra parte la Ley de la materia considera como infracción grave, de acuerdo a lo que establece el artículo 13, párrafo décimo:

- Abstenerse de ejercer las funciones de un empleo, cargo o comisión, por haber concluido el período para el cual se le designó, por haber sido cesado o por cualquier otra causa legal que se lo impida,
- Abstenerse de autorizar la selección, contratación, nombramiento o designación de quien se encuentre inhabilitado por resolución de autoridad competente para ocupar un empleo, cargo o comisión en el servicio público,
- Excusarse de intervenir, por motivo de su encargo, en cualquier forma en la atención, tramitación o resolución de asuntos en los que tenga interés personal, familiar o de negocios, incluyendo aquéllos de los que pueda resultar algún beneficio para él, su cónyuge o parientes consanguíneos o por afinidad hasta el cuarto grado, o parientes civiles, o para terceros con los que tenga relaciones profesionales, laborales o de negocios, o para socios o sociedades de las que el servidor público o las personas antes referidas formen o hayan formado parte (fracción XI del artículo octavo del ordenamiento citado),
- Abstenerse, durante el ejercicio de sus funciones, de solicitar, aceptar o recibir, por sí o por interpósita persona, dinero, bienes muebles o inmuebles mediante enajenación en precio notoriamente inferior al que tenga en el mercado ordinario, donaciones, servicios, empleos, cargos o comisiones para sí, o para su cónyuge o parientes consanguíneos o por afinidad hasta el cuarto grado, o parientes civiles, o para terceros con los que tenga relaciones profesionales, laborales o de negocios, o para socios o sociedades de las que el servidor público que procedan de cualquier persona física o moral cuyas actividades profesionales, comerciales o industriales se encuentren directamente vinculadas, reguladas o supervisadas por el servidor público de que se trate en el desempeño de su empleo, cargo o comisión y que implique intereses en conflicto (Esta prevención es

aplicable hasta un año después de que se haya retirado del empleo, cargo o comisión).

- Desempeñar su empleo, cargo o comisión sin obtener o pretender obtener beneficios adicionales a las contraprestaciones comprobables que el Estado le otorga por el desempeño de su función, sean para él o para las personas a las que se refiere el párrafo anterior,
- Atender con diligencia las instrucciones, requerimientos o resoluciones que reciba de la Secretaría, del contralor interno o de los titulares de las áreas de auditoría, de quejas y de responsabilidades, conforme a la competencia de éstos
- Proporcionar en forma oportuna y veraz, toda la información y datos solicitados por la institución a la que legalmente le competa la vigilancia y defensa de los derechos humanos
- Abstenerse de aprovechar la posición que su empleo, cargo o comisión le confiere para inducir a que otro servidor público efectúe, retrase u omita realizar algún acto de su competencia, que le reporte cualquier beneficio, provecho o ventaja para sí o para alguna de las personas a que se refiere la fracción XI
- Abstenerse de adquirir para sí o para las personas a que se refiere la fracción XI, bienes inmuebles que pudieren incrementar su valor o, en general, que mejoren sus condiciones, como resultado de la realización de obras o inversiones públicas o privadas, que haya autorizado o tenido conocimiento con motivo de su empleo, cargo o comisión. Esta restricción será aplicable hasta un año después de que el servidor público se haya retirado del empleo, cargo o comisión.<sup>29</sup>

**ARTICULO 6.-** *Cuando los actos u omisiones de los servidores públicos, materia de las quejas o denuncias, queden comprendidos en más de uno de los casos sujetos a sanción y previstos en el artículo 109 Constitucional, los procedimientos respectivos se desarrollarán en forma autónoma según su naturaleza y por la vía procesal que corresponda, debiendo las autoridades a que alude el artículo 3 turnar las quejas o denuncias a quien deba conocer de ellas. No podrán imponerse dos veces por una sola conducta sanciones de la misma naturaleza. (LFRASP)*

De acuerdo a lo establecido en el artículo catorce de dicho ordenamiento, para la imposición de las sanciones administrativas se tomarán en cuenta los elementos propios del empleo, cargo o comisión que desempeñaba el servidor público cuando incurrió en la falta, que a continuación se refieren:

- I.- La gravedad de la responsabilidad en que se incurra y la conveniencia de suprimir prácticas que infrinjan, en cualquier forma, las disposiciones de la Ley o las que se dicten con base en ella;
- II.- Las circunstancias socioeconómicas del servidor público;

---

<sup>29</sup> Ortiz Soltero, Sergio M., "Responsabilidades Legales de los Servidores Públicos", Editorial Porrúa, México, 2004, Pp. 170 a 180.

- III.- El nivel jerárquico y los antecedentes del infractor, entre ellos la antigüedad en el servicio;
- IV.- Las condiciones exteriores y los medios de ejecución;
- V.- La reincidencia en el incumplimiento de obligaciones, y
- VI.- El monto del beneficio, lucro, o daño o perjuicio derivado del incumplimiento de obligaciones.

Se considerará reincidente al servidor público que habiendo sido declarado responsable del incumplimiento a alguna de las obligaciones a que se refiere el artículo 8 de la Ley, incurra nuevamente en una o varias conductas infractoras a dicho precepto legal.

#### **4.2.5 El Procedimiento de Responsabilidad Administrativa que señala el Artículo 21 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos**

El artículo 21 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos establece el procedimiento mediante el cual, en atención a las quejas y denuncias recibidas en el ámbito de la Administración Pública Federal, se iniciará el procedimiento de responsabilidad administrativa a los servidores públicos, una vez reunidos los elementos probatorios para encuadrar la conducta irregular de los mismos.

##### **a) Investigación**

En este sentido encontraremos que, previo a la instrucción que establece el numeral normativo en comento, el Órgano de Control Interno de la Dependencia, Entidad Federal o de la Procuraduría General de Justicia, a través del Área de Quejas y Denuncias, investigará y reunirá la documentación o información relativa a las quejas o denuncias que permita al órgano administrativo competente contar con los elementos para iniciar las investigaciones y determinar si ha lugar a dar inicio al procedimiento disciplinario.

Es importante destacar, que si bien la Ley prevé las formalidades que se llevarán a cabo para iniciar el procedimiento una vez reunidos dichos elementos probatorios, la misma, no regula puntualmente cómo se llevará a cabo esta fase de investigación; por lo que, en ese sentido, según lo dispone el artículo diez del mismo ordenamiento en su párrafo tercero, *“la Secretaría de la Función Pública está facultada para establecer normas y procedimientos para que las quejas y denuncias del público sean atendidas y resueltas con eficiencia”*; así también, en su artículo 20 dispone que *“Para el cumplimiento de sus atribuciones, la Secretaría, el contralor interno o los titulares de las áreas de auditoría, de quejas y de responsabilidades, llevarán a cabo investigaciones debidamente motivadas o*



*auditorías respecto de las conductas de los servidores públicos que puedan constituir responsabilidades administrativas, para lo cual éstos, las dependencias o entidades deberán proporcionar la información y documentación que les sean requeridas”.*

En el artículo 64, fracción III punto uno del Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública, atribuye a los titulares de las Áreas de Quejas de los Órganos Internos de Control, en el ámbito de la dependencia, de sus órganos desconcentrados, o entidad de que sean designados o en la Procuraduría General de la República, sin perjuicio de las que corresponden a los titulares de dichos órganos las siguientes facultades: *“Coadyuvar en la recepción de quejas y denuncias que se formulen por el incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos, llevando a cabo las investigaciones conducentes para efectos de su integración, así como captar y gestionar las peticiones sobre los trámites y servicios que presente la ciudadanía, y dar cumplimiento a los lineamientos y criterios técnicos que emita la Secretaría en materia de atención ciudadana.”*

De esta manera, los diferentes órganos de control a nivel interno o a nivel general, según sea el caso, llevan a cabo la fase de investigación, de acuerdo con las normas y lineamientos que, *“como globalizadora del control emite la Secretaría de la Función Pública.”*<sup>30</sup>

Las Unidades de Quejas y Denuncias deberán verificar que las quejas o denuncias presentadas:

- Versen sobre irregularidades administrativas, desechando aquéllas que por su naturaleza no constituyan responsabilidad,
- Que sean imputables a algún servidor público,
- Que sean competencia de la Contraloría Interna ante la cual se presenta la queja o denuncia. Sin perjuicio de lo anterior, la Unidad podrá recibir la denuncia y remitirla de inmediato a la Contraloría Interna de la dependencia o entidad respectiva o a la Secretaría de la Función Pública para que procedan según corresponda.

## **b) Ratificación y salvaguardas**

La queja o denuncia deberá ser ratificada por el promovente, a quien se le otorgarán, en términos de la fracción XXI del artículo octavo de la LFRASP, las salvaguardas necesarias, evitando así que se le ocasionen molestias indebidas.

Incorre en responsabilidad administrativa aquél servidor público que inhibe al quejoso en la presentación de la queja o denuncia, o que

---

<sup>30</sup> Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto, “Elementos de Derecho Administrativo” Editorial Limusa, Décima Reimpresión, México, 1999, p 179

presentándola realice una conducta injusta que lesione los intereses de quienes las formulen.

En esta etapa, se debe determinar la existencia de la conducta irregular y la capacidad del órgano administrativo especializado para plantear jurídicamente la responsabilidad de que se trata. El quejoso deberá aportar los mayores elementos de prueba posibles, para que el órgano administrativo pueda fincar la responsabilidad.

La Contraloría Interna está legalmente facultada para desechar la queja o denuncia, cuando estime que no hay elementos suficientes para fincar la responsabilidad, aunque antes de llegar a este extremo, dispondrá la práctica de otras investigaciones y citará para otra u otras audiencias.

En prevención a los principios de seguridad y certeza jurídica de las Contralorías Internas, deberán dejar constancia de las actuaciones y diligencias que realicen en los términos del artículo 23 de la LFRASP.

Se debe prevenir al quejoso, compareciente o presunto responsable, para que se conduzca con verdad en los términos del artículo 247 fracción I del Código Penal Federal.

Si durante el desarrollo de las investigaciones, la Secretaría o el Órgano Interno de Control detecta que existe una comisión ilícita (del tipo penal), deberá denunciar los hechos al agente del Ministerio Público Federal, con apoyo del Área legal administrativa (artículo 19 de la LFRASP).

No obstante que la investigación e instrucción del procedimiento disciplinario, ha sido atribuido a las contralorías internas de las Dependencias y entidades, cuando la Secretaría de la Función Pública estime que ella debe de instruir este procedimiento, requerirá se le envíe el expediente para ocuparse del caso.<sup>31</sup>

Podemos resaltar en esta fase, como se mencionó con anterioridad, la Ley de la materia no prevé puntualmente las formalidades con que se llevarán a cabo las investigaciones correspondientes y la integración del expediente, y se deja a la aplicación supletoria del Código Federal de Procedimientos Civiles para cubrir dichas deficiencias en el procedimiento de investigación; lo cual no considero congruente por ser ésta una materia de orden público y diversa del privado; como por ejemplo: la forma en que se deberá citar y desahogar las entrevistas de los indiciados, testigos, denunciantes o querellantes; si el área a cargo de la investigación podrá suspender temporalmente al servidor público

---

<sup>31</sup> Opúsculo citado

involucrado, la apreciación de las pruebas; entre otras. Lo que considero ocasiona incertidumbre jurídica en la actuación de la autoridad investigadora.

A partir de esta etapa,<sup>32</sup> la Secretaría, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades podrán determinar la suspensión temporal de su empleo, cargo o comisión, al presunto responsable, cuando lo considere conveniente para la conducción o continuación de las investigaciones; ya que puede suceder que la permanencia en el empleo, cargo o comisión del servidor público, sujeto a investigación, llegue a entorpecer el procedimiento. La suspensión temporal no prejuzga sobre la responsabilidad que se le imputa. La determinación de la Secretaría, del contralor interno o del titular del área de responsabilidades hará constar expresamente esta salvedad.

En este sentido, tal y como lo menciona el jurista Delgadillo Gutiérrez, *“La única limitante para decretar la suspensión del servidor público, presunto responsable, se da cuando su nombramiento haya sido hecho por el Presidente de la República, en cuyo caso será necesaria la autorización de éste; y cuando el nombramiento respectivo haya requerido la ratificación de la Cámara de Senadores o de la Comisión Permanente, la ratificadora será quien otorgue la autorización, según lo establece el penúltimo párrafo del artículo 21 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos”*.<sup>33</sup>

### **c) Instrucción**

Concluidas las diligencias de investigación para integrar el expediente en el ámbito interno de la administración, y si la autoridad investigadora considera que hay elementos para proceder, se inicia la etapa de instrucción del procedimiento disciplinario, en los términos del artículo veintiuno de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos; citando al presunto responsable a la audiencia señalada en dicho numeral, para que rinda su declaración en torno a los hechos imputados.

### **d) Citatorio**

En el citatorio se hará saber al presunto responsable el día y hora en que la audiencia tendrá verificativo, la autoridad ante quien se desarrollará, los actos u omisiones que se le imputen y su derecho para comparecer asistido por un defensor. Si el servidor público, estando

---

<sup>32</sup> No obstante que la ley no faculta a la Unidad de Quejas y Denuncias, el artículo 21 fracción V de la LFRASP, dispone que “Previa o posteriormente al citatorio al presunto responsable, la Secretaría, el Contralor Interno o el Titular del Área de Responsabilidades podrán determinar la suspensión temporal...”

<sup>33</sup> Opúsculo citado, p. 179

debidamente notificado, deja de comparecer sin causa justificada, se tendrán por ciertos los actos u omisiones que se le imputan. Entre la fecha de citación y de la audiencia debe mediar un plazo no menor de cinco ni mayor de quince días hábiles.

En este artículo se consideran los aspectos esenciales del debido proceso, al prever el respeto a la garantía de audiencia de los inculcados, dándoles la oportunidad de ofrecer pruebas, alegar lo que a su derecho convenga y nombrar defensor.<sup>34</sup>

Para cubrir los extremos de los artículos 14 y 16 Constitucionales, el citatorio deberá contener las circunstancias de tiempo, modo y lugar de la presunta comisión irregular, y permitir de esta forma que el presunto responsable esté en posibilidades de fundar su defensa, aportando los elementos que le permitan desvanecer la responsabilidad.<sup>35</sup>

### **e) Notificación**

El servidor público presunto responsable deberá ser notificado personalmente del citatorio, de acuerdo como lo establece la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas en sus artículos 21 fracción I, 22 primer y segundo párrafo, y el Código Federal de Procedimientos Civiles, ya que este ordenamiento es aplicable supletoriamente, según lo dispuesto por el artículo 47 de la LFRASP

### **f) Audiencia**

En la audiencia, el presunto responsable, asistido por un defensor, rendirá su declaración, en la inteligencia, que en la misma solamente se ventilarán los supuestos de responsabilidad, conforme a los términos del citatorio.

Si el servidor público, presunto responsable, confesare su responsabilidad por el cumplimiento de las obligaciones a que hace referencia la Ley, se procederá de inmediato a dictar resolución, a no ser que quien conoce del procedimiento disponga la recepción de pruebas para acreditar la veracidad de la confesión. En caso de que se acepte la plena validez probatoria de la confesión, se impondrá al servidor público dos tercios de la sanción aplicable, si es de naturaleza económica; pero en lo que respecta a indemnización, ésta, en todo caso deberá ser suficiente para cubrir los daños o perjuicios causados, y siempre deberá restituirse cualquier bien o producto que se hubiese percibido con motivo

---

<sup>34</sup> Opúsculo citado, p. 180

<sup>35</sup> Sergio Monserrit Ortiz Soltero, "Responsabilidades Legales de los Servidores públicos". Editorial Porrúa, México, 2005, p.p. 166 y 1667

de la infracción. Quedará a juicio de quien resuelve, disponer o no la suspensión, destitución o inhabilitación.<sup>36</sup>

### **g) Pruebas**

Concluida la audiencia se concederá al presunto responsable un plazo de cinco días hábiles para que ofrezca los elementos de prueba que a su derecho convengan, y que tengan relación con los hechos que se le imputan.

Desahogadas las pruebas que fueren admitidas, la Secretaría de la Función Pública, el Contralor Interno o el Titular del Área de Responsabilidades resolverá lo conducente dentro de los cuarenta y cinco días hábiles siguientes y, en su caso, impondrá al infractor las sanciones administrativas correspondientes, y notificará la resolución al servidor público en un plazo no mayor de diez días hábiles. Dicha resolución, en su caso, debe notificarse al jefe inmediato o al titular de la dependencia o entidad, según corresponda, en un plazo no mayor de diez días hábiles para que sea ejecutada.

La Secretaría de la Función Pública, el Contralor Interno o el Titular del Área de Responsabilidades podrán ampliar el plazo para dictar la resolución a que se refiere el párrafo anterior, por única vez, hasta por cuarenta y cinco días hábiles, cuando exista causa justificada o a juicio de las propias autoridades.

### **h) Resolución**

En el momento en que la Secretaría de la Función Pública, el Órgano Interno de Control o las áreas de responsabilidades, según el caso, cuenten con todos los elementos que les permitan encuadrar la conducta irregular como violatoria de los ordenamientos legales que regulan las obligaciones de los servidores públicos, procederán a dictar la resolución definitiva que deberá estar motivada y fundada y, en la cual, deben expresarse las razones que les permitieron llegar a la conclusión de que la comisión irregular del servidor público se enmarca en las prevenciones de determinados preceptos legales.

El Órgano Interno de Control no podrá abstenerse de sancionar injustificadamente al servidor público, ya que de lo contrario, el titular de la misma incurriría en responsabilidad administrativa. En este supuesto, la Secretaría de la Función Pública es la autoridad competente para conocer de dicha irregularidad.

---

<sup>36</sup> Opúsculo citado p. 167

La resolución deberá ser dictada en un plazo máximo de cuarenta y cinco días hábiles después de cerrada la instrucción (conclusión de la audiencia), prorrogable por una vez, y le notificará al infractor la resolución en un plazo no mayor de diez días hábiles. Dicha resolución, en su caso, se notificará para los efectos de su ejecución al jefe inmediato o al titular de la dependencia o entidad, según corresponda, en un plazo no mayor de diez días hábiles.

### **i) Medios de defensa**

Al servidor Público sancionado por la Secretaría de la Función Pública o por el Órgano Interno de Control de la dependencia, entidad federal o Procuraduría General de la República según corresponda su adscripción, le asiste el derecho a recurrir las resoluciones dictadas por estas autoridades, mediante el recurso de revocación; la impugnación ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, mejor conocida como juicio de nulidad; o bien, mediante el Juicio de Garantías o Amparo.

- A) Mediante este recurso, el servidor público se inconforma ante la propia autoridad que hubiese emitido el acto a revocar, dentro de los quince días siguientes a la fecha en que surta efectos la notificación de la resolución recurrida.<sup>37</sup>
- B) Mediante la impugnación, el servidor público sancionado se inconforma legalmente ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa en contra de la resolución dictada por la Secretaría de la Función Pública, o la dictada por el Órgano Interno de Control correspondiente a su adscripción.<sup>38</sup>
- C) Mediante el Amparo o Juicio de Garantías, el servidor público se inconformará en términos de la Ley de Amparo, Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ante la autoridad jurisdiccional correspondiente.

---

<sup>37</sup> Castrejón García, Gabino Eduardo, "Sistema Jurídico sobre la Responsabilidad de los Servidores Públicos". Editorial Cárdenas Editor y Distribuidor, México, 2003, p. 235.

<sup>38</sup> Sergio Monserrit Ortiz Soltero, "Responsabilidades Legales de los Servidores públicos". Editorial Porrúa, México, 2005, p. 186.

## **Capitulo V**

### **La Correcta Aplicación de la Función Jurisdiccional respecto a la Responsabilidad Administrativa de los Servidores Públicos**

- 5.1 Algunas consideraciones para establecer que la Secretaría de la Función Pública ejerce en la actualidad indebidamente Funciones Jurisdiccionales**
  
- 5.3 Consideraciones acerca del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa**
  
- 5.3 Propuesta para que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa absorba la Función Jurisdiccional que ejerce indebidamente la Secretaría de la Función Pública**
  
- 5.4 Propuesta para que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa sea una Dependencia del Poder Judicial de la Federación**

## Capítulo V

### **La Correcta Aplicación de la Función Jurisdiccional respecto a la Responsabilidad Administrativa de los Servidores Públicos**

En el capítulo segundo de esta tesis, abarcamos el estudio de la función jurisdiccional en su sentido preciso y técnico, la cual entendemos como: *“la actividad que realiza el Estado para dirimir conflictos y decidir controversias”*<sup>1</sup>. Sin esa función, el Estado no se concibe como tal. Privados los individuos de la facultad de hacerse justicia por su mano, el orden jurídico los ha investido del derecho de acción y al Estado del deber de la jurisdicción.

Ahora bien, en materia de responsabilidades administrativas de los servidores públicos nos encontramos ante la dificultad que envuelve la actuación del Poder Ejecutivo en ella, ya que como lo hemos analizado, la Secretaría de la Función Pública, es la autoridad que engloba las facultades de investigar, juzgar y ejecutar las sanciones correspondientes al ilícito administrativo. En tal sentido dicha Secretaría, realiza actividades propias del Poder Judicial Federal, tal y como a continuación lo expondremos.

#### **5.1 Algunas consideraciones para establecer que la Secretaría de la Función Pública ejerce en la actualidad indebidamente Funciones Jurisdiccionales**

En el ámbito de la Administración Pública Federal, como ya ha quedado establecido, la Secretaría de la Función Pública, está dotada de amplias facultades; ya que a ella corresponde la interpretación y aplicación, en este sentido, de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos (LFRASP); por lo que tiene organizados a todos los Órganos Internos de Control asignados a las entidades y dependencias de la Administración Pública Federal; es decir, dichos órganos dependen jerárquica y funcionalmente de la Secretaría de la Función Pública<sup>2</sup>, por lo que deberán sujetarse a las disposiciones, circulares y lineamientos que dicte esta dependencia del Ejecutivo Federal, y por supuesto deben aplicar, en lo conducente, la ley reglamentaria, y el reglamento interior de la misma.

A su vez, los Órganos Internos de Control, dentro de su estructura organizacional, tienen Áreas de Responsabilidades, de Auditoría y de Quejas, que de acuerdo a sus funciones de cada una de las mismas, son

---

<sup>1</sup> J. Couture, Eduardo, “Fundamentos de Derecho Procesal”, Editorial Nacional, México, 1984. p. 46

<sup>2</sup> Artículo 37 fracción XII de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, última reforma publicada el 10 de junio de 2005.



los órganos competentes para aplicar el contenido de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.<sup>3</sup>

En el procedimiento administrativo de responsabilidad, el Área de Auditoría, únicamente interviene en el momento en que, durante el desarrollo de una auditoría, encuentra cierta irregularidad y la hace del conocimiento del Área de Quejas, quien investigará, encuadrará el ilícito administrativo dentro de las figuras que prevé la Ley de la materia, y dado el caso, reunirá los elementos que acrediten la responsabilidad del funcionario, para que el Área de Responsabilidades instruya el procedimiento que señala el artículo 21 de dicha Ley, el cual fue ampliamente explicado en el capítulo anterior, imponiendo la sanción a que se haga acreedor el servidor público.

Algunos autores se basan en la teoría de que el procedimiento de responsabilidad administrativa de los servidores públicos, se trata de un procedimiento disciplinario, en el cual el superior jerárquico, goza de la facultad de imponerle a su subalterno para corregir la infracción en que incurre; mas sin embargo, tal y como lo hemos estudiado, dicha facultad de disciplinar al infractor, la tienen de hecho, mas no de derecho, ya que el procedimiento de responsabilidad, como lo hemos aclarado en el capítulo anterior, únicamente compete a la Secretaría de la Función Pública.

Basta poner como ejemplo que si algún servidor público llegara tarde, el superior jerárquico sería quien le llamase la atención; si no cumple con los criterios de productividad también sería reprendido, sin que ello signifique el establecimiento de un procedimiento por su indisciplina administrativa. Por lo que considero que el hecho de establecer un procedimiento y una sanción, van más allá de una simple infracción, se trata realmente de castigar el incumplimiento del encargo que se le confiere como verdadero representante del Estado, el daño a la sociedad infringido al traicionar la confianza que le es depositada en su investidura como servidor de la misma, y en tal sentido no puede considerarse como una facultad disciplinaria, sino como castigo verdadero y sancionador a quien por sus actos u omisiones afecte la legalidad, la honradez, la lealtad, la imparcialidad y la eficiencia que debe observar en su empleo, cargo o comisión.

Imaginemos también, que si la única facultada para disciplinar a los servidores públicos fuera la Secretaría de la Función Pública, estaríamos ante el supuesto de que se iniciarían dichos procedimientos por cada servidor público que inesperadamente sea sorprendido dormitando, tomándose un refresco o comiendo un caramelo, por haber llegado tarde,

---

<sup>3</sup> Capítulo IX del Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública, expedido el 30 de agosto de 2004.

por olvidar pasar un recado o platicar; por criterio general debe entenderse que la facultad de disciplinar es del superior jerárquico, y únicamente la reiterada y deliberada incidencia, es la que debe dar motivo a instruirse dicho procedimiento y tal vez operar el apercibimiento por la Secretaría de la Función Pública; y aun así, no estaríamos en una necesidad de llegar a juzgarlo ante un tribunal especializado.

En este sentido encontraremos ilícitos administrativos que sí presuponen una falta grave a la Administración Pública Federal y que deben ser sancionados rigurosamente y conforme lo señala la Constitución, con inhabilitación, destitución y sanciones económicas.

Por un lado, un número considerable de investigaciones realizadas por la Dependencia que nos ocupa, aun y cuando existe una evidente presunción de actuaciones anómalas de servidores públicos, son archivadas sin contener una investigación veraz e imparcial.

El hecho de que la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas no contenga expresamente un recurso o medio de defensa legal para que durante la substanciación del procedimiento de responsabilidades y posteriormente a la expedición de la resolución definitiva pueda el quejoso tener acceso al expediente y, consecuentemente, recurrir los actos y resoluciones emitidos contrariamente a sus intereses, deja en estado de indefensión a los peticionarios y, en consecuencia, se ponen en tela de juicio los actos y resoluciones de la Secretaría de la Función Pública, ya que la participación de los ciudadanos solamente se limita a la presentación de la queja o denuncia, mientras que el seguimiento y substanciación del procedimiento queda al arbitrio o discrecionalidad de dicha dependencia. Lo cual, enfatizo, no ocurre en un proceso propiamente jurisdiccional.

Lo citado en el párrafo anterior es por el lado del particular-quejoso, mientras que, por otro lado, la responsabilidad administrativa del servidor público, como se expuso anteriormente, trae como consecuencia la imposición de una sanción "administrativa", la cual afecta la esfera jurídica del infractor en diversas vertientes y aun en toda su vida; por tal motivo, no sólo estamos frente a una reprimenda disciplinaria, sino ante un verdadero castigo, que debe ser considerado como tal, darle la certeza jurídica de ser aplicado conforme a estricto derecho y por el órgano jurisdiccional competente. Y que de acuerdo a nuestro orden jurídico dicho procedimiento no se apega al mismo.

De acuerdo a la doctrina que establece la división del Poder y que nuestra Ley Fundamental recoge dicha doctrina en su artículo 49. Haciendo un estudio minucioso de esta doctrina, llegaremos a la conclusión de que si se lleva a cabo con estricto apego a su espíritu de dividir el Poder en tres partes; se llegaría a la exacta aplicación de la Ley;

y como nuestra Constitución la ha adoptado; por lo tanto, llegaríamos a un equilibrio del Poder en nuestro país, y como consecuencia llegaríamos a alcanzar un perfecto Estado de Derecho y, por lo tanto arribaríamos a una democracia casi perfecta, porque se respetaría la voluntad del pueblo, y por lo tanto a una suprema soberanía.

Como resultado de las observaciones realizadas, en mi opinión, sobre la existencia de la Secretaría de la Función Pública, creo que indebidamente ejerce funciones jurisdiccionales que competen al Poder Judicial de la Federación; se observa aquí que no existe ese respeto a nuestra Carta Magna; ya que nuestra Ley Fundamental lo establece expresamente en el artículo trece, cuando ordena y dispone de que no se establecerán tribunales especiales; ya que en este caso la Secretaría de la Función Pública se erige como tribunal especial; contraviniendo el mandato Constitucional.

Es inevitable resaltar el simple hecho que la Secretaría de la Función Pública, ni siquiera se puede considerar como un tribunal; lo cual, también, lo considero abiertamente violatorio al precepto catorce Constitucional que dispone expresamente en su segundo párrafo: *“Nadie podrá ser privado de la libertad o de sus propiedades, posesiones y **derechos**, sino mediante juicio seguido ante los **tribunales** previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho”*. En tal consideración la Secretaría de la Función pública al erigirse como tribunal e imponer las sanciones consideradas como graves, priva de sus derechos al servidor público supuestamente responsable, sin ser un tribunal establecido, lo cual es notoriamente contradictorio de esta garantía individual.

Por tal motivo debemos recordar que, si un acto del Poder ejecutivo fuera declarado jurisdiccional, los ciudadanos quedarían privados de la garantía de su revisión por los jueces, que en último término es la máxima garantía que el orden jurídico brinda a los individuos frente al poder. No hay revisión jurisdiccional de actos jurisdiccionales ejecutoriados. Sólo hay, y necesariamente debe haber, revisión jurisdiccional de los actos administrativos.

Éstos son únicamente algunos aspectos procedimentales que deben tomarse en consideración para observar el problema que desentraña el procedimiento de responsabilidades que engloba esta dependencia, habría que voltear la mirada al tiempo que se lleva la resolución final del mismo, que debe ser resuelto como un procedimiento administrativo, y de acuerdo a su objetivo, es la pronta resolución del mismo; mas sin embargo, observamos, de acuerdo a lo ya establecido anteriormente, existe una etapa de investigación; otra para determinar si hay lugar o no al procedimiento que señala el artículo veintiuno de la Ley Federal de

Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos; si por la importancia del mismo la Secretaría de la Función Pública puede atraer el mismo; si el servidor público afectado, interpone el recurso de inconformidad ante la misma autoridad; si impugna a través del juicio de nulidad ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa; y, por último, si interpone el Juicio de Amparo; lo que significa que para ese entonces el gasto burocrático fue mayor que el daño causado a la dependencia por el servidor público, en caso de ser el culpable; o bien si el servidor público le alcanzó el dinero y la energía para cumplir esos extremos.

En los últimos años, ha aumentado considerablemente el número de quejas y denuncias presentadas por particulares ante la Secretaría de la Función Pública, por acciones u omisiones de servidores públicos de la Administración Pública Federal. Sin embargo, dicha Secretaría, por la discrecionalidad con la que actúa, en muchas de las ocasiones realiza las investigaciones de manera parcial, ya sea bajo un sesgo político o de amistad o de cualquier otra índole, en virtud de que no cuenta con la autonomía suficiente para realizar una investigación imparcial porque forma parte del propio Poder Ejecutivo de la Unión.

## **5.2 Consideraciones acerca del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa**

La función pública encomendada al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa dentro del sistema jurídico mexicano, quedó plasmada en la Ley que creó en 1936 este Tribunal administrativo; la cual le encargaba ser custodio de la legalidad de los actos de la administración activa en aquellas materias de su competencia. Al respecto es de señalarse que mediante el Decreto por el que se Reforman Diversas Disposiciones Fiscales, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 2000, se modificó la denominación del “Tribunal Fiscal de la Federación”, por la de “Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa”.

El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa es un tribunal administrativo, dotado de “plena autonomía” para dictar sus fallos, con la organización y atribuciones que establece su legislación organizacional; es decir, la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa en su artículo primero.

Como ya ha sido analizado en el capítulo anterior la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas, contempla como uno de los recursos para la defensa de los servidores públicos ante las resoluciones emitidas por la Secretaría de la Función Pública (aparte del recurso de revocación, ante la misma autoridad emisora), la impugnación directa ante el Tribunal

Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, conocido como juicio de nulidad, el cual es contemplado en los artículos veinticinco y veintiocho de dicho ordenamiento que a la letra rezan:

**ARTICULO 25.-** Los servidores públicos que resulten responsables en los términos de las resoluciones administrativas que se dicten conforme a lo dispuesto por la Ley, podrán optar entre interponer el recurso de revocación o impugnarlas directamente ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

**ARTICULO 28.-** En los juicios ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en los que se impugnen las resoluciones administrativas dictadas conforme a la Ley, las sentencias firmes que se pronuncien tendrán el efecto de revocar, confirmar o modificar la resolución impugnada. En el caso de ser revocada o de que la modificación así lo disponga, se ordenará a la dependencia o entidad en la que el servidor público preste o haya prestado sus servicios, lo restituya en el goce de los derechos de que hubiese sido privado por la ejecución de las sanciones impugnadas, en los términos de la sentencia respectiva, sin perjuicio de lo que establecen otras leyes.

El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa podrá otorgar la suspensión cumpliendo los requisitos a que se refiere el artículo anterior.

No procederá la suspensión de la ejecución de las resoluciones administrativas que se impugnen mediante la interposición del recurso o ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en tratándose de infracciones graves o casos de reincidencia.

En efecto, el juicio de nulidad ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, puede intentarse directamente en contra de la resolución mediante la cual se hubiese impuesto una sanción, cuando el interesado no desee acudir ante la propia autoridad administrativa; pero si utilizó la vía del recurso de revocación, deberá esperar a que la autoridad administrativa resuelva dicho recurso para poder impugnar ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa; en tal caso, se sobreseerá el juicio de nulidad por improcedente.<sup>4</sup>

Ahora bien, de acuerdo a lo anterior y a los numerales citados de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, es de gran importancia observar, que dicho Tribunal tiene como única función, en relación al procedimiento de responsabilidades administrativas de los servidores públicos, la de pronunciarse respecto a la resolución que emita la Secretaría de la Función Pública, y únicamente resolver, después de que la autoridad administrativa emita su resolución; en consideración de dicho razonamiento, resaltamos el hecho de que el Tribunal no juzga la actuación del servidor público, sino únicamente, que la actuación de la Secretaría de la Función Pública, sea apegada a Derecho.

---

<sup>4</sup> Castrejón García, Gabino E., "Sistema Jurídico sobre la Responsabilidad de los Servidores Públicos". Editorial Cárdenas Editor Distribuidor, México, 2003, Pp. 231 y 232.

### **5.3 Propuesta para que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa absorba la Función Jurisdiccional que ejerce indebidamente la Secretaría de la Función Pública**

Ya hemos analizado que la Secretaría de la Función pública es el órgano que engloba todas las actividades de autoridad en la función administrativa, es decir entre sus facultades la función de captar, investigar, determinar y sancionar la probable responsabilidad administrativa de que se trate, en este sentido ejerce funciones propias de un tribunal jurisdiccional.

En tal virtud, de acuerdo a la materia, considero debe ser el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa quien de acuerdo a su especialización en la materia, resuelva conforme a la doctrina y a las leyes sobre el asunto; de tal forma, la Secretaría de la Función Pública debe ser la encargada de proveerle en la esfera administrativa de los elementos mediante los cuales se acredite la responsabilidad del servidor público; lo cual permitiría que la actuación jurisdiccional que se hace de los procedimientos de responsabilidades administrativas, fuese encargada al órgano idóneo para su aplicación, ya que se trata de un Tribunal con plena experiencia y conocimiento respecto a los procedimientos administrativos y de las facultades y obligaciones de cada servidor público federal.

Debemos recordar que la actividad jurisdiccional, en términos generales consiste en declarar el Derecho en los casos concretos. La etimología de la palabra jurisdicción, abona el concepto que acabamos de emitir, pues jurisdicción que proviene de la palabra “jus” y “dicere”, quiere decir declarar el Derecho. *Mas la simple declaración del Derecho, no informa la actividad jurisdiccional; sólo se puede hablar de dicha actividad cuando la declaración del Derecho, en los casos concretos, tiene fuerza ejecutiva en virtud de haber sido hecha por alguien a quien el Estado ha investido de poder para ello.*<sup>5</sup> Y que de acuerdo a la teoría de la división del Poder es el Judicial quien debe pronunciarse en dichos casos.

Al referirnos a una reivindicación y legitimación del la función jurisdiccional, debemos hacer hincapié (como lo señalé anteriormente) durante el desarrollo del presente trabajo pude observar que existe una propuesta mediante la cual se pretende crear un tribunal especializado en responsabilidades administrativas de los servidores públicos, la cual deja fuera de dicho procedimiento al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, quien ha sido el encargado de resolver el juicio de nulidad que se relaciona con el procedimiento de responsabilidades que estudiamos; dicho proyecto pretende que el tribunal especializado

---

<sup>5</sup> Rivera Silva, Manuel, “El Procedimiento Penal”, Editorial Porrúa, México 1988, pp. 69 a 77

resuelva y sancione la actuación del servidor público, como actualmente lo desarrollan las Áreas de responsabilidades de la Secretaría de la Función Pública; así mismo, también encontramos otra proyecto de Nueva Ley de Responsabilidades mediante la cual se pretende que la Secretaría de la Función Pública investigue los elementos de responsabilidad y se los aporte al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, para que este resuelva, con previo estudio de los elementos que le aporte la Secretaría y determine la sanción correspondiente; este último, más apegado a nuestra idea y a lo que se pretende plantear como propuesta central de la presente tesis, toda vez que el Tribunal en comento es quien cuenta con la experiencia y la madurez suficiente para resolver sobre la materia administrativa y que en definitiva es quien debe de conocer del mismo como un proceso propiamente dicho.

El fundamento de la situación que estudiamos se encuentra en el deseo de establecer una absoluta certeza jurídica que impida arbitrariedades e injusticias. Lo cual de acuerdo a nuestro orden jurídico constitucional se encontraría absolutamente conforme a derecho, si la actuación de un servidor público, fuese juzgada por un tribunal previamente establecido y conforme a las formalidades que consagra nuestro Máximo Ordenamiento en su Artículo catorce.

Las reformas del Estado se han dado en forma vertiginosa y no deben seguir frenados los avances que se necesitan en la justicia administrativa.

#### **5.4 Propuesta para que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa sea una Dependencia del Poder Judicial de la Federación**

En el presente tema analizaremos las características que reviste el funcionamiento del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, siendo de gran importancia para efectos de la propuesta central que tiene como fin esta investigación, el proponer la reivindicación y legitimación del procedimiento de responsabilidades administrativas de los servidores públicos, que ejerce actualmente la Secretaría de la Función Pública, para que sea ejercido por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa; en el entendido de que dicho procedimiento puede llegar a ser un proceso propiamente dicho; que es sólo una de las facultades que puede ejercer este tribunal, sin perder de vista que es el facultado para conocer del Juicio Contencioso Administrativo; y, lo anterior nos dará pauta para apuntar la compatibilidad que tiene el Tribunal antes mencionado, en relación con el Poder Judicial de la Federación; ya que considero, es factible su admisión dentro del ámbito del mismo, sin perder la autonomía de sus fallos, y primordialmente con el objeto de

mejorar la impartición de justicia, que emana de este órgano tan importante en materia administrativa.

Para poder abordar este tema es de suma importancia reconocer al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, como una institución de gran prestigio, a la cual se le ha considerado por muchos juristas como ejemplo de eficiencia; la presente propuesta no pretende desacreditar la ardua labor con la que se ha venido desempeñando el tribunal de aludido; por el contrario, pretende enfatizar la integridad y el decoro de sus determinaciones; es más, se pretende fortalecer la autonomía de sus decisiones bajo el resguardo y el cobijo del Poder Judicial de la Federación; sin que esto implique un cambio en su estructura o recursos tanto materiales como humanos.

Siendo así, debemos recordar que la división del Poder en México es muy clara cuando se habla de funciones formales o materiales; cada Poder goza de sus funciones propias y precisas que les señala la Ley Fundamental, la cual ordena su actuación; y que en el capítulo segundo de este trabajo, señalamos en forma somera las funciones que realiza cada uno de los integrantes del Poder del Estado. Y que en conclusión, hemos distinguido que la función jurisdiccional compete, originariamente y acorde a la doctrina, al Poder Judicial de la Federación.

Así tenemos, que el Gobierno Federal es depositado en un Poder Único dividido en tres funciones: (Ejecutivo, Legislativo y Judicial) por voluntad popular de acuerdo a los artículos 41 y 49 Constitucionales, que deben estar conexos o interdependientes como actividad de un todo que los involucra, es decir, el Poder Público.

En este sentido, encontramos que todo organismo gubernamental del ámbito federal debe ser parte integrante de una de una de estas tres funciones; por tanto, es de razonarse, que si bien el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa en el artículo primero de su Ley Orgánica establece *que es un tribunal administrativo, dotado de plena autonomía para dictar sus fallos, con la organización y atribuciones que su misma Ley establece*; debe entenderse por interpretación lógico-jurídica, que la autonomía de que goza es propia y exclusiva de sus resoluciones, y que de acuerdo al artículo tercero de dicho ordenamiento, el Presidente de la República, con la aprobación del Senado, es quien nombra a los magistrados del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa para integrar la Sala Superior o las Salas Regionales; por tanto, debe entenderse que dicho Tribunal está colocado dentro del marco del Poder Ejecutivo; asimismo, es de resaltarse el supuesto a que se refiere el artículo quinto, que señala que, las faltas definitivas de los magistrados de la Sala Superior, se comunicarán de inmediato al Presidente de la República, por el Presidente del Tribunal para que proceda a las designaciones de los magistrados que las cubran; y, lo estipulado en el



sexto, que a la letra dice: *Las licencias con goce de sueldo de los magistrados, cuando no excedan de un mes en un año, o por enfermedad, serán concedidas por el Presidente del Tribunal; las que excedan de ese tiempo solamente podrá concederlas el Presidente de la República, a quien se solicitarán por conducto del Presidente del Tribunal.* De lo anterior, se puede deducir que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa se desenvuelve indebidamente en la Función Ejecutiva y no en la Judicial como legítimamente debería de pertenecer.

Pero lo anterior no es un problema que comprenda únicamente al Tribunal de nuestra materia, existen también, las Juntas Federales de Conciliación y Arbitraje, los Tribunales Agrarios, etc., que de acuerdo a los anteriores planteamientos también encuadran dentro del Ejecutivo Federal y que pueden formar parte del Poder Judicial de la Federación, sin que ello signifique la injerencia del Poder Judicial en las funciones del Poder Ejecutivo.

Montesquieu nunca imaginó que su teoría de dividir el poder para controlarlo, llevada al extremo, acabaría por vaciar al Estado precisamente del Poder. Hoy el Estado capitula frente a una exageración en la división del Poder Político. El país empieza a correr por la ruta peligrosa de pulverizar la única e indivisible voluntad del Estado, con la proliferación de un discurso perezoso que escurre la responsabilidad del gobierno en muchas y distintas “autonomías”.

Ahora todo el mundo quiere ser “autónomo”, mandarse solo, obedecerse solo y rendir cuentas solo frente a su propio espejo. Las autonomías son múltiples y distintas; pero todas buscan una dosis de independencia, de excepcionalidad, para apartarse del Estado de Derecho, general y obligatorio para todos. Lo mismo se utiliza la autonomía académica para impedir la persecución de un delito dentro del territorio de una universidad, que la autonomía presupuestaria para encontrar una manga ancha al gasto de un organismo, y evadir el procedimiento normal de rendición de cuentas. La autonomía es, por una perversión de su naturaleza original, el caminito fácil para poner “a salvo” del examen ciudadano varios sectores y temas del quehacer político.

En este aspecto el Doctor Miguel Acosta Romero, se pronuncia *“he propuesto desaparezcan los tribunales administrativos y se integren al Poder Judicial de la federación, pues actualmente son inaceptables las razones que en su momento se expusieron para la creación del Tribunal Fiscal de la Federación...”* *“Fueron razones fundamentalmente políticas las que en su momento se invocaron para crear esos tribunales, pues se habló de la autonomía, de la especialización por materia y también con frecuencia de aligerar, disminuir, achicar, aliviar la carga de trabajo del Poder Judicial Federal; cuestión por demás discutible, pues si para*

*aligerar o disminuir la carga del Poder Judicial Federal se crean los Tribunales Administrativos por doquier, esto no resulta en esa descarga de Trabajo del Poder Judicial Federal. Porque de todas maneras, a través del Juicio de Amparo o de recursos, el Poder Judicial de la Federación llega a conocer de impugnaciones en contra de las resoluciones de los tribunales administrativos y de la Administración.”<sup>6</sup>*

*Con lo que el Poder Judicial Federal no se beneficia de la creación de tribunales administrativos y la realidad es que estos tribunales menoscaban, perjudican y debilitan al Poder Judicial Federal; pues la creación misma es un juicio que descalifica y subestima a este último poder. Hay que tomar en cuenta que, además se destinan muchos recursos presupuestarios a la operación y mantenimiento de esos tribunales, que bien podían destinarse al fortalecimiento y unificación del Poder Judicial Federal.<sup>7</sup>*

Lo anterior, como bien lo señala el Doctor Acosta Romero, sin duda es en detrimento al Poder Judicial como poder responsable de la potestad jurisdiccional y solución de las controversias. Por ello se plantea el establecimiento de la unidad judicial, en el entendido de que todo el orden jurídico se enlace en un solo poder, que no se distribuyan en diversas instituciones y que se pierdan en una complejidad administrativa las competencias de legalidad, de anulación, o incluso de jurisdicción: Por lo que los órganos que deben controlar jurisdiccionalmente la actuación administrativa, deba ser realizada por los tribunales ordinarios que integran el Poder Judicial Federal, ya que el hecho de que existan tribunales ajenos al Poder Judicial, y que estén ubicados directa o indirectamente en la esfera del Ejecutivo, se pervierte la función jurisdiccional, haciendo que dichos órganos sean al mismo tiempo juez de sus propios actos. Además la reciente incorporación del Tribunal Electoral al Poder Judicial de la Federación, abrió el camino para que los demás tribunales administrativos con funciones jurisdiccionales corran la misma suerte y se logre así la unidad jurisdiccional como un factor más del fortalecimiento del Poder Judicial de la Federación.

Quizá, se pudiera pensar que no hay o existe algún fundamento substancial que impulse o motive la propuesta que hoy se presenta, porque se dirá, los efectos del juicio contencioso administrativo, del laboral, o agrarios están suplidos, y por mucho, con el Juicio de Amparo en la parte que procede para hacer efectivas las garantías individuales que consagra nuestra Constitución, pero tal consideración estaría equivocada. Baste para ello detenernos a observar que el juicio de amparo, lamentablemente, es uno de los rubros jurídicos que más

---

<sup>6</sup> Acosta Romero, Miguel, “Derecho Administrativo Especial”, Volumen II, Editorial Porrúa, México, 1999, p.p. 647 y 648

<sup>7</sup> Opúsculo citado, p. 649

especialización requieren –no obstante la pretendida suplencia de la queja, que, evidentemente, no alcanza para cambiar la causa petendi- de tal suerte que el 83% de los amparos promovidos son sobreseídos, además de ser excesivamente caros para los interesados y porque, finalmente, aquella violación que hubiere sido consentida durante el procedimiento ordinario, ya no es susceptible de ser reparada.

Si se considera que la entidad política se encuentra más cercana al logro de sus fines, propios y auténticos, cuando su función y sus relaciones con los ciudadanos o miembros del grupo social se encuentran sometidas al Derecho, se estará de acuerdo con el propósito fundamental que se persigue en esta propuesta, es que el Poder Judicial de la Federación debe ser la instancia competente para juzgar de las controversias que se susciten por actos de la Administración Pública, las controversias obrero-patronales, los conflictos agrarios, etc. para que ésta no sea al mismo tiempo juez de sus propios actos, ya que la revisión que el órgano jurisdiccional haga de ellos no entraña un control de la administración, por virtud de que simplemente se estaría vigilando que el poder constituido –la administración- siga las reglas que el constituyente le determinó, puesto que a ellas se tiene que ajustar, resultando absurdo que no sea de esta manera, y actualmente se constituya en juzgador y juzgado.

Justamente, por las mismas razones, tanto el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, como el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje y, por supuesto, los Tribunales Agrarios, entre otros, deben formar parte del propio Poder Judicial, y ser legitimados como Tribunales especializados o Juzgados Federales, como autoridades competentes para dirimir los conflictos en esas materias. En suma, Tribunales dependientes del Poder Judicial de la Federación.

Esto nos lleva a explicar, qué se entiende por “Tribunales de Derecho”. Estos son los que, por la naturaleza de sus funciones, y pese a los criterios doctrinales que en contrario obran en el derecho mexicano, deben formar parte del Poder Judicial de la Federación, para romper definitivamente con los lazos que de hecho los atan a las autoridades jurisdiccionales administrativas y que, aunque se diga que se trata de organismos autónomos frente al Poder Ejecutivo Federal o Local, esta circunstancia no es categórica; puesto que, debido a los diversos factores de poder que intervienen en su constitución, en general, no les es posible juzgar con plena independencia ni actuar con total autonomía, al haber sido nombrados por aquél a quién están juzgando, por más que sea el Poder Legislativo quién finalmente designe o ratifique su nombramiento.

En este sentido, el Jurista Adolfo J. Treviño Garza, señala que la autonomía, que el ahora Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa aún y cuando se previene en la Constitución se encuentra muy limitada por los siguientes motivos:

- a) Se trata de un organismo jurisdiccional y como tal realiza las funciones propias del Poder Judicial; sin embargo, en su ubicación administrativa, no se le ha hecho depender del Poder Judicial, sino del Ejecutivo, y esto hace que esa indebida ubicación, viole la teoría de la división de poderes.- En tal evento, mientras dependa del Poder Ejecutivo, nunca tendrá esa plena autonomía;
- b) No tiene una autonomía económica, ni técnica, porque sus sueldos son pagados directamente por las Secretaría de Hacienda, sin que se le permita la administración de sus recursos, y;
- c) Tampoco tiene una plena independencia administrativa, porque sus relaciones de trabajo con el personal, al depender de lo económico de la Secretaría de Hacienda, la contratación de su personal está sometida al estatuto jurídico que regula las relaciones de los trabajadores con el Estado; en tal sentido se apegan al sueldo y las prestaciones que les autorice dicha dependencia.

Indudablemente por su especialidad en la materia, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, debe seguir gozando de esa plena autonomía, como se ha señalado anteriormente, pero dentro del Poder Judicial, para que disfrute de la autonomía económica, técnica y administrativa de este último Poder, y así evitar que haya alguna subordinación de éste respecto a otros cuerpos administrativos de igual jerarquía, a los que en ocasiones le corresponde juzgar de sus actos, como lo es, por ejemplo, el juzgar la responsabilidad administrativa de los servidores públicos.

Finalmente, para evitar esto, proponemos que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa sea una Dependencia del Poder Judicial de la Federación y que su personal y presupuesto se agreguen al multicitado Poder Judicial de la Federación.

## CONCLUSIONES

**Primera.-** Brevemente nos referiremos a la Maestra de la Humanidad, que es Grecia, entre sus grandes sabios citaremos al Estagirita Aristóteles, que desde sus contemporáneos hasta nuestros días se le ha considerado como el filósofo por antonomasia, y que sus pensamientos de política han llegado hasta nosotros, pues dice: “Que en todo Estado hay tres partes de cuyos intereses debe el legislador ocuparse, ante todo, arreglándolos debidamente. Una vez bien organizadas estas tres partes, el Estado resultará bien organizado. El primero de estos tres elementos, es la Asamblea General, que delibera sobre los negocios públicos; el segundo, el cuerpo de magistrados, cuya naturaleza, atribuciones y modo de nombramiento, es preciso fijar; y el tercero, el cuerpo judicial; por lo que agregaré que en estas tres partes que señala Aristóteles encontramos antecedentes del Poder Político de nuestro país, dividido en Ejecutivo, Legislativo y Judicial.

**Segunda.-** Para el filósofo Ginebrino, Juan Jacobo Rousseau, el sistema de gobierno aún no contempla dentro de la división del Poder Soberano al Poder Judicial como parte integrante del mismo, sin embargo, vislumbra el conjunto del Poder Ejecutivo y Judicial con una correspondencia entre ambos poderes y dice: “La fuerza y la voluntad; ésta, bajo el nombre Poder Legislativo; la otra, bajo el de Poder Ejecutivo. Nada se hace o nada debe hacerse sin su concurso”. Por lo que observamos que este filósofo Suizo, contempla ingredientes de la división del Poder.

**Tercera.-** El barón de la Bréde y de Montesquieu, su nombre era Charles- Louis de Secondat, se formó en Derecho y, su ideología política advierte la existencia de tres tipos posibles de gobierno: república, Monarquía y despotismo, cada uno con sus propias normas y partes de actuación. Para Montesquieu, la república debe gobernarse por el principio de la virtud, el amor a la patria y a la igualdad. La monarquía se rige por el honor, mientras que el despotismo está gobernado por el terror. Para Montesquieu el reparto del Poder del Estado es necesario, para evitar la acumulación en una sola mano que pueda ejercerlo de forma despótica. Para ello, debe dividirse en tres partes, cada una con una misión específica y diferente, que supongan un equilibrio y contrapesen la actuación de los demás. La división de Poderes en tres (legislativo, ejecutivo y judicial) y su adscripción a instituciones diferentes es garantía, según Montesquieu, contra un gobierno tiránico y despótico. La fórmula propuesta es hoy plenamente aceptada por los regímenes democráticos, que basan en este esquema político sus planteamientos de gobierno.

**Cuarta.-** Jellinek concibe la idea social del Estado afirmando, que éste es “la unidad de asociación dotada originariamente de poder de dominación

y formada por los hombres asentados en un territorio”. Ahora bien, ese poder que es de mando o imperio, tiene una capacidad coactiva incondicionada heterónomamente, por lo que es soberano, ya que no deriva de una fuerza superior a él, sino de la propia sociedad humana, dentro de la que, sin embargo, los hombres no pierden su individualidad ni libertad, ya que el mismo poder las asegura y garantiza dentro de la unidad causal y teleológica que representa a la comunidad. Como se ve, para Jellinek los objetivos coincidentes y armónicos esenciales del Poder Soberano consisten, por una parte en mantener, coactivamente, esa unidad y, por la otra, en garantizar dentro de ella la esfera de acción en los gobernados como miembros de la comunidad social. Esta consideración se explica por la idea que expone acerca de la soberanía, en el sentido de que ésta no entraña ilimitabilidad, sino la facultad de autodeterminación jurídica, la cual deriva de la necesidad que tiene el Estado de construir, por sí mismo, cualquier orden de Derecho, ya que sin él, el mismo Estado introduciría la anarquía y se autodestruiría.

**Quinta.-** Nuestra Carta Magna establece la división del Poder en su Artículo 49, ordenando que el Supremo Poder de la Federación se divida para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, facultando al Poder Ejecutivo para que a través de la Ley administre, al Poder Legislativo a que haga las leyes y que el Poder Judicial las aplique al caso concreto; es decir, juzgar y resolver las controversias, dando a las resoluciones la autoridad de cosa juzgada; ya que sólo los jueces tienen esa potestad.

**Sexta.-** Independientemente de que para el ejercicio de la Función Pública sea indispensable la participación de la persona física, es decir, el empleado público, su contenido necesariamente será la expresión del Poder del Estado, por lo que el estudio de la función pública debe avocarse a la manifestación del Poder Estatal, sin importar las condiciones o características de los sujetos que la realizan.

**Séptima.-** La Función Pública es la manifestación del Poder del Estado, que se desarrolla a través de los titulares y trabajadores de las dependencias de los “Poderes de la Unión”, a quienes se les considera funcionarios o empleados públicos, los cuales tienen la obligación de cumplir con las disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y sus leyes reglamentarias a favor de la Unión, que por voluntad soberana han decidido someterse los que integran el Estado a través del citado Pacto Federal (Constitución).

**Octava.-** Las expresiones: funcionario público, empleado público y servidor público tendrán un mismo y único significado... Toda vez que el empleado público impone al individuo un vínculo especial de sujeción frente al Estado, independientemente de las demás situaciones jurídicas que presente, ya sea en materia penal, laboral o civil... De esta manera, toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión en el sector

público, además de su condición general como gobernado, y su régimen particular como trabajador, sujeto a las normas de naturaleza laboral, tendrá un régimen especial como servidor público.

**Novena.-** El Estado tiene necesariamente fines o metas que alcanzar, para lo cual está compuesto por una serie de órganos con funciones específicas, es decir, la actividad del Estado reviste ciertas formas, ciertas estructuras que son esferas de competencias determinadas. Las tres funciones esenciales del Estado son: la legislativa, la administrativa y la jurisdiccional. Sin embargo, aunque existen varias funciones, el Poder del Estado es único.

**Décima.-** Estas tres funciones no pueden, de ninguna manera, desvincularse o separarse, sino que deben estar conexas o interdependientes como una actividad de un todo que las involucra, es decir, el Poder Público.

**Décima Primera.-** La idea de Montesquieu al exponer su doctrina, fue la de asegurar la libertad del hombre. Es una experiencia eterna que todo hombre que tiene poder se ve inducido a abusar de él, y llegar hasta donde encuentre límites. Para que no se pueda abusar del Poder es preciso que por la disposición de las cosas el Poder detenga al Poder.

**Décima Segunda.-** Considero trascendental para los objetivos que persigue el presente trabajo de tesis, referirnos a la cita que hace de Osorio Gallardo el prestigioso jurista Rafael De Pina Vara, que a la letra reza: "...aquellos que niegan al Poder Judicial la naturaleza de un verdadero Poder del Estado, afirmando que la justicia legal es una mera función dimanada del gobierno, como el ejército, las obras públicas, etcétera, escribió: "A mi entender, esta distinción es tan capital que de ella depende que haya o no justicia en el país. El juez es un soberano en su ministerio, y está creado para dar la razón a quien la tenga, sin preocuparse de nada, sin obedecer a nadie, sin depender de ningún otro hombre o institución y sin tener que mirar más que a su propia conciencia. Al hacer justicia no se trata de considerar oportunidades ni conveniencias, ni de hacer una cosa hoy y otra mañana, ni marchar por los contrapuestos caminos de la opinión; sino de cumplir los preceptos definidores del derecho romano: vivir honestamente, no dañar a otro y dar a cada uno lo suyo. Desde el momento en el que el gobierno pueda poner y quitar los jueces, nombrar a quien le acomode, cambiar las leyes a su albedrío, imponer severidad, lenidad o impunidad, mostrar inclinación hacia un litigante o hacia otro, atender a la conveniencia y no a la ley, se habrá hecho cualquier cosa menos justicia. De modo que la alternativa es tajante: o la justicia goza de plenitud, de independencia o no existe justicia". O, en otros términos, o la justicia es un verdadero Poder dentro del Estado o la administración de justicia en el Estado es un sucio engaño.

**Décima Tercera.**- La jurisdicción en su sentido técnico y preciso, es la función pública, realizada por los órganos competentes del Estado, con las formas requeridas por la ley, en virtud de la cual, por acto de juicio, se determina el derecho de las partes, con el objeto de dirimir sus conflictos y controversias de relevancia jurídica, mediante decisiones con autoridad de cosa juzgada, eventualmente factibles de ejecución.

**Décima Cuarta.**- En estricto sentido, los órganos del Poder Judicial tienen a su cargo el ejercicio de la función jurisdiccional, es decir, la aplicación del Derecho por la vía del proceso, tal y como se señala en los artículos 14 y 16 de nuestra Carta Magna.

**Décima Quinta.**- Sí un acto del Poder Ejecutivo fuera declarado jurisdiccional, los ciudadanos quedarían privados de la garantía de su revisión por los jueces, que en último término es la máxima garantía que el orden jurídico brinda a los individuos frente al Poder. No hay revisión jurisdiccional de actos jurisdiccionales ejecutoriados. Sólo hay, y necesariamente debe haber, revisión jurisdiccional de los actos administrativos. El planteamiento y solución favorable del problema, constituye la última barrera en la lucha por la democracia, contra las dictaduras.

**Décima Sexta.**- Como consecuencia de la conclusión décima quinta, la injerencia que la Secretaría de la Función Pública realiza al juzgar la actuación administrativa de los servidores públicos de las dependencias y entidades de la administración pública federal, y que en sí misma encierra actos jurisdiccionales, particularmente hablando en materia de responsabilidades administrativas, en mi opinión dicha función corresponde al Poder Judicial de la Federación, de acuerdo con la doctrina, la Teoría de la División del Poder y lo estipulado en nuestra Constitución. Por tanto dicha atribución es propia de un Tribunal Jurisdiccional, y que, en este caso, como tribunal especializado puede y debe ser el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa; el cual a su vez debe formar parte de la función jurisdiccional del Estado, es decir, del Poder Judicial de la Federación. De tal forma que la Dependencia del Ejecutivo, goce de cierta autonomía para que investigue y el tribunal judicial resuelva y aplique el derecho al caso de que se trate.

**Décima Séptima.**- Mientras el representante del Poder Ejecutivo, no respete las funciones específicas de los otros dos poderes, ni los derechos de los ciudadanos, nunca en México viviremos un verdadero Estado de Derecho y mucho menos democrático.



## BIBLIOGRAFÍA

Acosta Romero, Miguel. "Compendio de Derecho Administrativo; Parte General / MAR". Editorial Porrúa, 3ª edición, México, 2001, 618 pp.

Acosta Romero, Miguel. "Derecho Administrativo Especial; Volumen II". Editorial Porrúa, México, 1999, 778 pp.

Barra Mexicana / Colegio de Abogados. "El Pensamiento Jurídico de México en el Derecho Administrativo". Editorial Porrúa, México, 1962. 252 pp.

Burgoa Orihuela, Ignacio. "Las Garantías Individuales". Editorial Porrúa, 28 edición, México, 1996. 810 pp.

Carrillo Flores, Antonio. "La Justicia Federal y la Administración Pública". Editorial Porrúa 1973. 2ª edición, México, 372 pp.

Castrejón García, Gabino Eduardo. "Derecho Procesal Administrativo". Editorial Cárdenas, México, 2001. 691 pp.

Castrejón García, Gabino Eduardo. "Sistema Jurídico sobre la Responsabilidad de los Servidores Públicos", Editorial Cárdenas, México, 2003, 591 pp.

Couture, Eduardo J. "Fundamentos del Derecho Procesal Civil", Editora Nacional, Buenos Aires, 1985, 524pp.

De Pina Vara, Rafael. "Diccionario de Derecho" Editorial Porrúa, 28 edición, México, 2000. 514 pp.

Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto. "Elementos de Derecho Administrativo, primer curso" Editorial Limusa, México, 2000, 235 pp.

Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto / Lucero Espinosa, Manuel / Prólogo de Góngora Pimentel, Genaro. "Compendio de Derecho Administrativo, primer curso". Editorial Porrúa, 1998, 3ª edición actualizada, México, 405 pp.

Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto. "El Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos" Tercera Edición, Editorial Porrúa, México, 1999, 237 pp.

Esquivel Millán, Gloria y Figueroa Alfonso, Enrique, "Historia de México", Editorial Harla, S.A., México, 1996.

Fraga, Gabino. "Derecho Administrativo". Editorial Porrúa, 44 edición, México, 2005, 506 pp.

García Máynez, Eduardo. "Introducción al Estudio del Derecho". Editorial Porrúa, 51 edición, México, 2000, 416 pp.

Godechot Jaques, León / Traducido por Pedro Jofre. "Las Revoluciones 1770-1799". Editorial Barcelona; Labor, 1974. 373 pp.

Gómez Lara, Cipriano. "Teoría General del Proceso", Editorial México, 1980, 326 pp.

González Pérez, Jesús. "Procedimiento Administrativo Federal". Editorial Porrúa, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1997. 2ª edición. 269 pp.

González Pérez, Jesús / prólogo Fix Zamudio, Hector. "Derecho Procesal Administrativo Mexicano". Editorial Porrúa, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1997. 2ª edición.

Gutiérrez y González, Ernesto. "Derecho de las Obligaciones", Editorial Porrúa, México

Herodoto, Historia, 5 volúmenes; Editorial Gredos; Madrid, 2000.

Heller, Herman. "Teoría del Estado", Fondo de Cultura Económica, México, 1995, 345 pp.

Lock, John. "Ensayo sobre el Gobierno Civil", tr. José Garner, Fondo de Cultura Económica, México, 1941.

Merld, Adolfo. "Teoría General del Derecho Administrativo". Editorial Nacional, 1975. México. 426 pp.

Montesquieu Charles, Louis de Secodant. "Del Espíritu de las Leyes", tr. Nicolás Estévanez, Editorial Porrúa, México, 1973, Colección Sepan Cuantos, 504 pp.

Ortiz Soltero, Sergio Monserrit, "Responsabilidades Legales de los Servidores Públicos"; México, 2004, 354 pp.

Pallares, Eduardo. "Derecho Procesal Civil", Editorial Porrúa, S.A., México, 1981, 680 pp.

Ruiz Massieu, José y otro. "Nuevo Derecho Constitucional de México, primera edición, editorial Porrúa, S.A., México, 1983.

Sánchez Pichardo, Alberto C. "Los Medios de Impugnación en Materia Administrativa: Recursos Administrativos, Juicio de Nulidad y Amparo en Materia Fiscal y Administrativa". Editorial Porrúa, 2001. 3ª edición, México. 829 pp.

Sayeg Helú, Jorge. Introducción a la Historia Constitucional de México. Editorial PAC, S.A. de C.V., sexta edición, México, 2000.

Serra Rojas, Andrés. "Derecho Administrativo: Doctrina, Legislación y Jurisprudencia". Editorial Porrúa, 1961. 2ª edición, México. 1332 pp.

Tena Ramírez, Felipe. "Derecho Constitucional Mexicano", Editorial Porrúa, S.A., México, 1976, 535 pp.

Treviño Garza Adolfo J. "Tratado de Derecho Contencioso Administrativo"; Editorial Porrúa; México, 2004, 304 pp.

-

## LEGISLACIÓN

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal

Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación

Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos

Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa

Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos

Ley Federal de Responsabilidades Administrativas

Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado B) del artículo 123 constitucional

Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado

Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo

Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental

Código Civil Federal

Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública

Diario Oficial de la Federación

Página de la Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión