

## CAPÍTULO 3.

### ESTRUCTURA DEL ESTADO Y LA DIVISIÓN DE PODERES.

#### 3.1. ORGANIZACIÓN DEL ESTADO.

Todo Estado con la naturaleza específica que se le ha asignado, independientemente de su régimen, sin tomar en cuenta su forma de gobierno, tiene que realizar funciones. En su vida, en la vida del Estado tiene que haber determinadas manifestaciones de actividad imprescindibles, que no pueden faltar, pues si desaparecen o si faltan, por medio de esa actividad, es como el organismo político puede llegar a realizar los fines que lo originan y justifican.

Para poder realizar sus fines, el Estado tiene que actuar, tiene que desarrollar actividad. “Esa actividad fundamentalmente corresponde a su estructura orgánica inmediata. Esa actividad se desarrolla de acuerdo con el contenido propio de las funciones atribuidas a sus órganos inmediatos, y así en la vida del Estado, en el desarrollo de su actividad, encontramos las siguientes funciones fundamentales:

- I. En toda organización estatal tiene que existir una actividad encaminada a formular las normas generales que deben regir, en primer término, estructurar al Estado y, en segundo término, reglamentar las relaciones entre el Estado y los ciudadanos y las relaciones de los ciudadanos entre sí. Esto es, necesariamente en todo Estado existe una función legislativa.
- II. Además, el Estado, todo Estado debe tener una función encaminada a tutelar el ordenamiento jurídico definiendo la norma precisa que aplicar en los casos particulares. Es la función jurisdiccional.

III. Por último, una tercera función esencial del Estado es actuar promoviendo la satisfacción de las necesidades de los ciudadanos y fomentando el bienestar y el progreso de la colectividad”<sup>1</sup>.

Se trata de la función administrativa, en la cual se encuentra comprendida la función gubernamental o de alta dirección del Estado, con los caracteres que se le han asignado.

En el Estado moderno, cuya estructura sirve de base para establecer los principios generales en que consiste su teoría, es decir, la teoría del Estado, existen de manera necesaria siempre, esas tres funciones típicas, a través de las cuales se manifiesta el poder supremo o soberanía.

La teoría de Montesquieu tal como la encontramos en el pensamiento moderno, dicha teoría de las funciones del Estado no fue profundizada y expuesta en su completo alcance, sino hasta época muy posterior por dos pensadores fundamentales Locke y Montesquieu.

El mérito de haber proporcionado una base científica de valor jurídico a la teoría de la división de poderes, de la separación de las diversas funciones del Estado de acuerdo con su contenido, corresponde a lo Locke y, sobre todo, a Montesquieu, que la llevo a su mayor extremo, observando los vicios que existían en el funcionamiento de las instituciones parlamentarias en Francia comparándolas con las de Inglaterra.

Montesquieu tomó en consideración la preponderancia que tuvo en Francia el monarca en los siglos XVII y XVIII sobre los estados generales, que constituían entonces el órgano legislativo y que no funcionaron de 1614 a 1789 por no ser convocados por los reyes, y en consecuencia, la preponderancia de éstos era absoluta.

---

<sup>1</sup> PORRÚA PÉREZ, Francisco. "Teoría del Estado". Ed. Porrúa. 1966. p.353. México.

Por el contrario, como contraste a esa situación que existía en Francia, Montesquieu se dio cuenta de la situación política inglesa, en la que el poder de los reyes mermaba constantemente, a medida que paralelamente acrecía el poder del parlamento.

Esas observaciones históricas dieron base a Montesquieu para elaborar su teoría, buscando un mayor equilibrio entre los poderes aún cuando consideraba que siempre debería haber mayor predominio del Legislativo.

Con objeto de establecer este equilibrio, Montesquieu dice que ha de procurarse la división de los poderes de acuerdo con el contenido de sus funciones fijando con claridad sus respectivas esferas de competencia, evitando las interferencias de la actividad de unos en los campos correspondientes a los demás.

De acuerdo con Montesquieu son muchísimas las ventajas que se derivan de este sistema, encontrándose como las principales la eliminación del peligro de que un órgano ignore cual es el campo preciso de sus atribuciones y los desborde. Esto puede suscitarse sobre todo en el ejecutivo que podría absorber las funciones del legislativo, convirtiéndose en dictador.

Repartida la soberanía entre varios órganos, correspondiendo a distintos órganos dentro del Estado ejercitar la soberanía dentro de un mismo plano de igualdad, se puede obtener un equilibrio que se traduzca en un prudente ejercicio del poder, en un balance de poderes, en el que un poder sirva de freno y de control al otro. Es la teoría que se conoce como de los frenos y contrapesos.

Un poder vigila y controla la actividad del otro en atención a su recíproca vigilancia, en virtud de que estando perfectamente delimitados sus campos, cada uno dentro de su propia esfera evitará salirse de ella y que los otros poderes puedan también inmiscuirse dentro de su correspondiente esfera de competencia.

Se ha visto que el hecho de que la soberanía no se ejercite por un solo órgano, sino que la misma se encuentre repartida entre varios. Afirmando que del equilibrio entre los poderes y de la delimitación precisa de su competencia que se ha visto son una ventaja indiscutible de la llamada división de poderes, resulta también un beneficio indudable a favor de los ciudadanos, de su libertad y de su seguridad.

En efecto, quedando perfectamente marcado el campo de competencia de la actividad estatal, los ciudadanos quedan asegurados, contra las acciones desorbitadas del poder del Estado, pues este tiene que manifestarse a través de las normas generales, es decir, por medio de leyes, y estas leyes tiene que emanar del órgano u órganos estatales encargados de esa función, y en caso de duda otro órgano estatal, el órgano jurisdiccional definirá, establecerá la norma precisa cuya aplicación se requiera.

Si los jueces crease las leyes e igual sucediera con el órgano administrativo que en todo caso las creara, los ciudadanos no sabrían a que atenerse; existiría una inseguridad e inestabilidad notorias que redundarían en perjuicio del bienestar y de la tranquilidad de la comunidad política.

Además de estas ventajas, la distribución de la soberanía especializa las funciones y divide las tareas a realizar por el Estado y con esa especialización y distribución de labores hace posible un mejor ejercicio de poder.

La actividad administrativa por ejemplo, difiere de la función legislativa y de la función jurisdiccional, puesto que mientras que la función legislativa tiene por objeto formar el derecho y la jurisdiccional tutelararlo y actuarlo, la función administrativa, por su parte, se dirige a satisfacer una necesidad concreta o a obtener el bien o la utilidad que la norma jurídica debe garantizar.

La función administrativa aplica las normas jurídicas, actuándolas; pero no se confunde con la función jurisdiccional, que también las aplica, pues sus características son diferentes.

“La Administración Pública es parte interesada en las situaciones jurídicas en las que interviene. La actividad, en cambio, del órgano jurisdiccional se encuentra colocada en un plano superior. El órgano jurisdiccional esta por encima de las partes en el proceso. La administración toma parte directa, es sujeto de las relaciones con los particulares”<sup>2</sup>.

Además, el objeto de la Administración Pública es la satisfacción de los propios intereses y de los colectivos. A diferencia, el objeto de la jurisdicción es la tutela objetiva del ordenamiento jurídico, por medio de la aplicación de la norma al caso concreto.

Lo característico de los actos administrativos es un obrar. Lo característico de los actos jurisdiccionales es un pronunciamiento; es una decisión judicial.

En la función administrativa existe, una distinción respecto de la jurisdiccional, por cuanto en la función administrativa no se da la existencia de un proceso, del proceso contencioso, el cual forma la base de la función jurisdiccional.

La sentencias firmes son irrevocables. En cambio, los actos administrativos son siempre de naturaleza revocable.

### 3.2. PRINCIPIO DE SEPARACIÓN DE PODERES.

La Revolución Francesa consideró que si los procesos administrativos podían ser juzgados por los Tribunales Judiciales, la independencia de la Administración estaría

---

<sup>2</sup> IDEM. p. 365.

comprometida, el Poder Judicial teniendo así el medio, según la expresión de la época, de “obstruir las operaciones de los cuerpos administrativos”.

Esta concepción rigurosa de las relaciones entre la administración y los jueces se enlaza a la interpretación general del principio de las separaciones de poderes adoptado por la Asamblea constituyente de 1789, en Francia, interpretación que implicaba una independencia respectiva total de los poderes públicos y conducían a lo que se llamó la separación absoluta o aislada de los poderes. Entonces el Poder Judicial siendo así, apareció como un rival del Poder Administrativo, la Asamblea Constituyente estimó que la independencia de este último exigía que no podía en ningún caso ser juzgado por los nuevos Tribunales Judiciales, sucesores de los Parlamentos.

Inspirada en estas preocupaciones la interpretación revolucionaria de la separación de poderes encontró su expresión en el texto célebre y fundamental de la ley 16-24 de agosto de 1790, artículo 13 que proclama, en términos solemnes, el principio de la separación de las autoridades administrativas y judiciales: “Las funciones judiciales son distintas y estarán siempre separadas de las funciones administrativas. Los jueces no podrán, so pena de incurrir en falta, obstruir de alguna manera, ya sea las operaciones de los cuerpos administrativos, ni citar delante de ellos a los administradores por razón de sus funciones”<sup>3</sup>.

Otra razón del principio de separación de poderes, es eminentemente histórica. Dentro del sistema francés, el Poder Judicial actual surgió a la sombra del Poder Ejecutivo, radicando en los tradicionales Tribunales del Rey de tendencias completamente monárquicas y conservadoras; por ello, cuando a raíz del movimiento revolucionario francés, este país cambiara su sistema de gobierno; el nuevo sistema político, de corte republicano, teniendo extrema desconfianza de tales Tribunales, por

---

<sup>3</sup> MARTÍNEZ ROSASLANDA, Sergio. “El Contencioso Administrativo”. Tribunal Fiscal de la Federación cuarenta y cinco años al servicio de México. Tomo I. Ensayos I. 1982. p. 33. México.

ser los mismo incompatibles, por su carácter conservador, con las nuevas ideas triunfantes de la revolución prefirió el nuevo gobierno, la creación de nuevos Tribunales a la posibilidad de confiar la impartición de la justicia en el ámbito administrativo a los Tribunales Judiciales.

En el establecimiento progresivo de la dualidad de jurisdicciones, los Tribunales Judiciales siguieron siendo excluidos del Contencioso Administrativo; la Revolución Francesa no organizó Tribunales Administrativos; ella adoptó el sistema de la administración-juez, es este sistema que debe él mismo transformarse por etapas en un sistema de jurisdicción administrativa.

La razón práctica, que en ese entonces reinaba y que había conducido a interpretar la separación de poderes, hoy en día desapareció; lo que en algún momento se tradujo como desconfianza respecto al juez judicial se disipó; y por el contrario, en los casos donde es interpelado para conocer del contencioso administrativo, se muestra en general menos osado que el juez administrativo en censura jurídica de los actos de la administración. En todo caso lo que más tarde surgió como una incertidumbre hacia los Tribunales Judiciales fue referida a su aptitud técnica y no de su comportamiento político. Esto obedece a que el derecho administrativo, aplicable al contencioso administrativo, se ha convertido en un derecho especializado, funcionalmente diferente del derecho civil, exigiendo una jurisdicción especializada. Esta autonomía del derecho administrativo en Francia, se debe, en gran parte, como se sabe, a los Tribunales Administrativos mismos, ya que son quienes han elaborado el derecho administrativo y le han dado su fisonomía propia.

Tomando en cuenta esta idea general, se llega a una premisa: la de la especialización o separación de funciones (cada poder debe quedar acantonado en el ejercicio de función propia), idea tal, que conduce a la unidad de jurisdicción que se

realiza en el seno del Poder Judicial, el cual tiene el monopolio de la función jurisdiccional; y ciertos autores franceses seducidos por una idea así, han llegado hasta criticar al sistema francés de Tribunales Administrativos.

La dualidad de jurisdicciones desde una apreciación práctica, presenta el inconveniente grave de acarrear incertidumbres de competencia muy molestas para el litigante. Es a menudo difícil para aquél, saber con certeza ante qué juez debe promover su juicio, porque la división de competencias entre los dos órdenes de jurisdicción, hoy en día es muy complicada y muy confusa.

No obstante, con lo anteriormente analizado y que durante largo tiempo dominó el criterio de que la administración activa no podía ser al mismo tiempo juez de sus propios actos. Los Tribunales Judiciales, siguiendo el principio de la división de poderes, se situaron frente a la administración para obligarla al restablecimiento del orden jurídico. Sin embargo, se crearon los Tribunales Administrativos de Justicia Retenida, que se limitan a proponer una decisión a la autoridad administrativa y, con una mayor amplitud, los Tribunales Administrativos de Justicia Delegada, en la que actúan como verdaderos jueces, entregándose de esta manera los asuntos administrativos litigiosos a dos jurisdicciones diferentes: la del Poder Judicial y la de los Tribunales Administrativos, según lo dice Serra Rojas<sup>4</sup>.

En el año de 1823 cuando fue disuelto el Congreso Constituyente, se creó en su lugar el llamado Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano, como un cuerpo de leyes que regulaba la vida jurídica de la joven Nación, el cual en su artículo 23, establecía:

---

<sup>4</sup> SERRA ROJAS, Andrés. "Derecho Administrativo". Ed. Porrúa. 1968. p. 1208. México.



“El sistema de gobierno político del imperio mexicano, se compone de los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, los cuales son incompatibles en una misma persona o corporación”<sup>5</sup>.

Por lo cual, queda desterrada toda hipótesis de un Tribunal situado en el Poder Ejecutivo, pues en todo caso la facultad de aplicar las leyes a los casos de los particulares que se ventilan en un juicio, corresponde exclusivamente a los tribunales creados por la ley, y por la misma autorizados a ejercer su función, no permitiéndose al Poder Judicial conocer en juicio de los actos administrativos del Poder Ejecutivo, por lo cual se puede afirmar que no es que se le negará, sino que todavía no se conocía es esa época la materia Contenciosa-Administrativa.

Tiempo después, la Carta Máxima de 1824 no acogió ningún precepto que nos hiciera pensar en una concepción distinta del procedimiento Contencioso-Administrativo que hasta entonces se continuaba sin reconocer plenamente.

No obstante, “reconoce haber tomado como modelo a la Constitución Norteamericana; en la sección tercera del título quinto establece el artículo 137: De las atribuciones de la Suprema Corte de Justicia: fracción II: terminar las disputas que se susciten sobre contratos o negociaciones celebradas por el gobierno supremo o por sus agentes. Asimismo en la fracción V se dispone: de las causas de los empleados de hacienda de justicia de la federación y las infracciones de la Constitución y leyes generales, según se prevenga por ley”<sup>6</sup>.

Por lo presentado, podemos concluir aún cuando la Justicia Administrativa se hallaba en sus inicios, pero siempre bajo la tutela de los Tribunales del Poder Judicial, situación que imperó en nuestra legislación hasta la creación del primer Tribunal fuera de la órbita del poder Judicial Federal que fue el Tribunal Fiscal de la Federación.

---

<sup>5</sup> TENA RAMÍREZ, Felipe. “Leyes Fundamentales de México”. Ed. Porrúa. 1983. p. 125-132. México.

<sup>6</sup> IDEM. p. 188

Posteriormente promulgada la Ley de Justicia Fiscal, cuna del primer Tribunal Administrativo en nuestro país, suscitó severas críticas del foro jurídico de aquella época, siendo la mayoría argumentos esgrimidos contra la constitucionalidad del sistema de Tribunales Especiales Contencioso Administrativos, y entre otras afirmaciones se señalaba; que si el Poder Ejecutivo juzgara sus propios actos, pues el Tribunal Fiscal de la Federación, encuadra formalmente en ese poder, vendría a violar el principio de separación de poderes que establece el artículo 49 constitucional, que prohíbe la reunión de dos o más poderes en un solo individuo o corporación, asimismo, se afirmaba que la creación de tribunales de índole administrativa en nuestro país, transgrede el artículo 13 constitucional, que dispone que nadie puede ser juzgado por Tribunales Especiales, además de que el Poder Público no puede hacerse justicia a sí mismo, sin contrariar el contenido del artículo 17 constitucional; y señalando que en la supremacía y unidad del Poder Judicial, tal y como lo establece la Constitución, no debe existir caso alguno en el que el gobernado no pueda llevar sus quejas ante el poder Judicial, por una deficiente aplicación de las leyes.

Con este suceso de instauración de un Tribunal Administrativo, dio pauta a que surgiera dos corrientes. La primera se inclinaba por afirmar que las controversias administrativas, no tendrían porque no ser de la competencia del Poder Judicial, siguiendo la influencia del Derecho Angloamericano, y la ración hispánica de la época colonial que había adoptado nuestro país, al estudiar la evolución jurídica de la materia Contenciosa Administrativa. Principio que se rompe por primera vez con la promulgación de la Ley de Justicia Fiscal.

La segunda corriente se inclinaba a afirmar que la existencia de la materia Contenciosa-Administrativa, no tenía razón de ser en nuestro ámbito jurídico, pues el juicio de amparo había servido de sustituto ideal de dicha materia. No obstante, la

controversia que este punto suscitó puso en evidencia, que a la creación del Tribunal Fiscal, no había ningún texto que en la Constitución autorizara la creación de Tribunales Administrativos, ni por el Congreso de la Unión, ni por el Poder Ejecutivo Federal.

La invocación que hicieron los expositores de la Ley de Justicia Fiscal fue que: “En cuanto al problema de la validez constitucional de la ley que cree un tribunal administrativo en sentido formal, ha de resolverse afirmativamente, pues si bien, como unánimemente se reconoce en la doctrina mexicana, no pueden crearse tribunales administrativos independientes en absoluto, esto es, con capacidad para emitir fallos no sujetos ya al examen de ninguna autoridad, dado que existe la sujeción, a los Tribunales Federales en vía de amparo, nada se opone, en cambio, a la creación de Tribunales Administrativos que, aunque independientes de la Administración activa, no lo sean del Poder Judicial”<sup>7</sup>.

Es hasta diez años después de haber visto la luz del Tribunal Fiscal, que hubo reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el 30 de diciembre de 1946, por la cual se adiciona un segundo párrafo a la fracción I del artículo 104 de la Constitución.

Era tan notoria la ausencia de una base constitucional que apoyarse en el Derecho Mexicano la creación de Tribunales Administrativos, que a un año de haberse dictado la Ley de Justicia Fiscal, el mismo Poder Ejecutivo Federal presentó ante el Congreso de la Unión una iniciativa para reformar la fracción I del artículo 104 constitucional. Iniciativa que no prosperó y el Tribunal Fiscal de la Federación continuó sin ninguna base constitucional, hasta la presente reforma, que constituye el parteaguas de la historia del Tribunal Fiscal de la Federación, pues antes de ella carecía de base

---

<sup>7</sup> CERVANTES MONTENEGRO, Joaquín. “El Cumplimiento de las Sentencias que Emite el Tribunal Fiscal de la Federación”. Ed. Tribunal Fiscal de la Federación. 1988. p. 62. México.

constitucional, no obstante lo establecido por los expositores de la Ley de justicia Fiscal.

Desde un principio, siempre dominó el criterio de que la administración activa no podía ser al mismo tiempo juez de sus propios actos. Los Tribunales Judiciales, siguiendo el principio de división de poderes, se situaron frente a la administración para obligarla al restablecimiento del orden jurídico. No obstante se crearon los Tribunales Administrativos de Justicia Retenida, que se limitan a proponer una decisión frente a la autoridad administrativa y con una mayor amplitud, los Tribunales Administrativos de Justicia Delegada, en la que actúan como verdaderos jueces, entregándose de esta manera los asuntos administrativos litigiosos a dos jurisdicciones diferentes: la del Poder Judicial y la de los Tribunales Contencioso Administrativos.

La Administración Pública Federal Centralizada es cada día dentro de cada sexenio más compleja y cambiante, considerando que cada presidente le imprime sus toques personales y que, además consta de un personal administrativo numeroso, autoritario y no siempre idóneo, por razones de impreparación en las áreas y falta de vocación para la función pública. Incontables son los casos de agentes del poder público que ignoran la ley de la materia sobre la que deben ser competentes como consecuencia de sus continuos cambios de adscripción, la aplican mal o malintencionadamente. En ocasiones cada vez más frecuentes, faltan leyes administrativas eficaces y adecuadas, o son de difícil interpretación, dada su complejidad o su sentido se desvía con frecuencia. Son necesarios medios jurídicos efectivos para remediar tales males, pues hoy ya es práctica común el confundir un estado de Derecho, con un país lleno de leyes; en un estado de Derecho, es convicción de la sociedad del estado y de los miembros de su gobierno cumplir con la ley y en un Estado lleno de leyes ineficaces, priva la anarquía.

Nada más lógico que la doctrina reconozca y el legislador acepte que las resoluciones administrativas que agravian los legítimos intereses de un particular, puedan ser impugnadas para restablecer el orden jurídico violado, con los medios previstos y regulados por las leyes eficaces y autoridades eficientes. Cuanto se ha alejado nuestro país en los últimos treinta años de estos principios fundamentales que nos dieran, en alguna época de nuestra historia, fama internacional de juridicidad.

Gabino Fraga, nos dice “que el sistema de los Tribunales Administrativos, llamado también de la Justicia Administrativa, consiste en la existencia de una jerarquía de tribunales completamente distinta de la que forma parte el Poder Judicial, considerando que la jurisdicción administrativa procede de dos reglas de separación: la primera impide a Tribunales Judiciales intervenir en la esfera de la administración, y la segunda que separa la esfera de la administración activa de la administración contenciosa”<sup>8</sup>.

La primera regla se sentó como una aplicación de principio de separación de poderes. En los últimos años del antiguo régimen, los Parlamentos habían tomado una actitud de oposición sistemática frente a las reformas administrativas y financieras que habían sido intentadas, habiendo hecho fracasar todo lo que se había ensayado en ese sentido y como la historia es cíclica, hoy los partidos de oposición al partido oficial irrespetuosamente al país, hacen lo mismo para demostrar su poder y no su razón.

La segunda regla, o sea, la separación de la administración activa de la contenciosa, tuvo su origen en el mismo principio de separación de poderes que constituye un obstáculo para que la administración activa sea al mismo tiempo parte y juez de sus propios actos. Doctrinariamente suena esta regla fenomenal, en la práctica, considerando que la separación de poderes se substituyó por la colaboración de poderes y

---

<sup>8</sup> FRAGA, Gabino. “Derecho Administrativo”. Ed Porrúa. p. 576. 1969. México.

por la multitud de cambios legislativos a los que no se da congruencia institucional alguna, hacen que irremediamente para todos los mexicanos, las autoridades de la administración activa, impartan justicia como juez y parte.

Sin embargo, las razones actuales que se aducen para la subsistencia de esta primera regla no son ya las de desconfianza en las autoridades judiciales, sino que han sido sustituidas por razones de actitud, esto es, se reconoce indispensable para una justicia adecuada que los jueces tengan un conocimiento profundamente especializado de la desordenada legislación administrativa, lo cual no ocurre por lo regular con jueces comunes que, además, están acostumbrados a fallar con una legislación escrita muy completa que no existe para la administración pública.