

PARTE CUARTA

LA ESTRUCTURA JURISDICCIONAL DE LA FEDERACIÓN

Se integra esta parte cuarta, dedicada al análisis de la estructura jurisdiccional de la Federación, únicamente con el capítulo séptimo del libro, que estudia cómo conformó el Constituyente de Querétaro a los órganos jurisdiccionales federales, y cómo han evolucionado en virtud de las modificaciones dispuestas por el Constituyente Permanente.

En principio, hay que recordar que en su versión original el artículo 40 de la Constitución de 1917 reprodujo al de igual número de la carta de 1857, que dispuso: “Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, laica y federal, compuesta por Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, y por la Ciudad de México, unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental”.

La Constitución de 1857 refrendó la adopción de la forma federal de Estado por la que había optado la Constitución de 1824, lo que da lugar a la coexistencia de poderes federales y poderes locales, específicamente Poder Judicial Federal y poderes judiciales de las entidades federativas.

El proyecto de Constitución presentado por Venustiano Carranza hizo suyo el texto del artículo 40 de la carta de 1857, y el dictamen de la comisión integrada por Paulino Machorro Narváez, Heriberto Jara, Agustín Garza González, Arturo Méndez e Hilario Medina no le quitó ni una coma, y en esos términos, sin mayor discusión fue aprobado por unanimidad de 169 votos en la sesión del 25 de diciembre de 1916.

En ese contexto, la versión original de la Constitución de 1917 previno dos clases de órganos jurisdiccionales: los insertos en el Poder Judicial, y los ubicados fuera de dicho Poder.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, los tribunales de circuito y los juzgados de distrito eran los órganos jurisdiccionales incluidos en el Poder Judicial de la Federación.

Los tribunales militares contemplados en el artículo 13 de la Constitución de 1917, y los tribunales laborales (léase junta de arbitraje) previstos en el artículo 123 constitucional no tuvieron cabida en el ámbito del Poder Judicial de la Federación.

CAPÍTULO SÉPTIMO

LOS SERVIDORES PÚBLICOS DE LOS ÓRGANOS JURISDICCIONALES

La palabra “servir” proviene de la voz latina *servire* (hacer función de esclavo); pero en su connotación actual indica ejercer un cargo o de encargarse de alguien; por tanto, el servidor es una persona física que realiza una actividad, en tanto que servidor público será la persona física que desempeña una función pública, que es la actividad reservada a los órganos depositarios del poder público, explicable como la actividad esencial del Estado contemporáneo fundada en la idea de soberanía, cuya realización satisface necesidades públicas, es decir, necesidades estatales, del aparato gubernamental, de los entes públicos.

El ejercicio de la función pública se distribuye entre los diversos órganos o poderes del Estado de acuerdo con sus competencias; para que éstas la puedan concretar en actos que trasciendan a la realidad cotidiana, se requiere de personas físicas que mediante su actividad intelectual o física desempeñen el papel de funcionarios o empleados públicos, cuyas voluntades o acciones configuran la voluntad o acción del Estado.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación asimiló la noción de función pública a la de empleo público, e identificó al órgano depositario de aquélla con el empleado público, al sostener:

Por función pública ha de entenderse el ejercicio de 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 y acción trascienden como voluntad o acción del Estado, lo que justifica la creación de normas especiales para su responsabilidad.¹⁶³

I. LA BUROCRACIA

El universo de funcionarios y empleados públicos, cuyas voluntades o acciones configuran la voluntad o acción del Estado, se conoce genéricamente como *burocracia*, vocablo acuñado en Francia, cuya primera parte,

¹⁶³ Informe del presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Primera Sala, México, 1959, p. 36.

según algunos filólogos, proviene del latín *burrus*, que quiere decir color oscuro, sombrío, como el empleado en los actos solemnes.

En el francés antiguo, la voz *bure* significaba paño o tela burda estameña usada en las mesas empleadas por los funcionarios en los actos públicos; posteriormente, la palabra evolucionó a *bureau*, y sirvió no sólo para designar la tela, sino también a la mesa por ella cubierta, a la sala o despacho en donde se hallaba el mueble y hasta a las personas que ahí trabajaban. Para otros estudiosos, la primera parte de la palabra burocracia no deriva de *bureau* ni de *bure*, sino de *burel*, vocablo utilizado para designar en el medievo la más alta magistratura francesa.

El vocablo francés *bureaucratie* lo empezó a utilizar el fisiócrata Juan Claudio María Vicente Gournay para referirse al poder ejercido por el conjunto de funcionarios y empleados dependientes del rey, en la administración pública de la monarquía absoluta. El *Diccionario de la lengua española* de la Real Academia define al término burocracia, en su primera acepción, como la “influencia excesiva de los empleados públicos en los negocios del Estado”, y conforme a la segunda acepción es una “clase social que forman los empleados públicos”.

La palabra “burocracia” es anfibológica, pues cuando se emplea sin determinar su sentido se le da un carácter subjetivo, o sea, se le toma como referida al personal administrativo; pero cuando hablamos de los problemas de la burocracia, no sólo nos referimos a los problemas del personal, sino a todos los concernientes al proceso administrativo.

La burocracia puede estudiarse desde distintas perspectivas, cada una de las cuales nos llevará a conclusiones diferentes. Dentro de las ciencias sociales, el derecho, la economía, la política y la sociología nos dan cada una de ellas una versión distinta de esa palabra. Para la economía, integran la burocracia del Estado quienes ven remunerado su trabajo con un cargo directo al presupuesto público; para la política, la burocracia se circunscribe sólo a ciertos empleados del sector público; para el derecho, el número de integrantes de la burocracia es todavía más restringido, y para la sociología, la burocracia no se limita al ámbito del sector público, sino también comprende las organizaciones privadas, en las cuales encuentra perfiles similares a los de las organizaciones públicas.

El fenómeno burocrático está infestado por una plaga de contradicciones, porque entraña eficacia e ineficacia, eficiencia y deficiencia, libertad y despotismo, cualidades y defectos que ponen de manifiesto su índole de producto social, es decir, el fenómeno burocrático se produce a resultados de la convivencia humana, y tiene antiguas raíces en la historia de la humanidad,

aun cuando no se haya registrado en épocas remotas con sus características actuales.

1. *El surgimiento de la burocracia*

El fenómeno burocrático va de la mano de la administración pública desde los inicios del Estado; así, en el antiguo imperio egipcio (3200-2270 a. C.) existió una amplia estructura administrativa que, encabezada por el gran visir o primer ministro, estaba organizada jerárquicamente con divisiones departamentales por materias a las órdenes del faraón. Los funcionarios eran formados en escuelas especiales que operaban a nivel central y provincial, en las cuales se les enseñaba educación general y práctica administrativa. Los servidores públicos eran pagados directamente por el Estado, gozaban de inamovilidad, y en algunos casos los cargos eran hereditarios.

En el Imperio Romano, la burocracia tuvo rasgos muy característicos; empero, su gestación se remonta no sólo a la República, sino al tiempo de la monarquía, primera estructura política institucional de Roma. Al lado del rey figuraban como colaboradores allegados el *prefectus urbi*, quien sustituía al monarca en sus ausencias de la ciudad; el *tribunus celerum*, su principal auxiliar en materia militar; los *duoviri perduellinis* y los *quaestores parricidi*, sus auxiliares en la impartición de justicia penal, así como en materia religiosa, de gran importancia en esta monarquía de carácter teocrático-militar.

Al desaparecer la monarquía en Roma para dar paso a la república, la expansión de la burocracia derivada de sus conquistas territoriales, el crecimiento demográfico y la transformación administrativa romana, implementadas principalmente a través de sus magistraturas en cuyo desempeño habrían de desatarse los deseos de hacer una carrera administrativa, obtener honores, posiciones y prestigio social, es lo que permite identificarla.

Entre las principales características de las magistraturas figuraban la pluralidad de titulares, a partir de cuando el poder supremo no se depositó en una sola persona; la colegialidad, por medio de la cual los “colegas” ocupantes de una magistratura desarrollaban su actividad siempre y cuando no se opusiera uno de ellos por medio del veto; la temporalidad, en virtud de la cual la duración de los puestos públicos era de un año, excepto en caso de destitución o de prórroga; por último, debemos destacar también el carácter electoral de las magistraturas romanas; las elecciones se realizaban en los comicios curiados, desaparecidos en la República, en los centuriados, fortalecidos en esta época, y en los comicios por tribus, *comitia tributa*, cuyo

origen se ubica en las reuniones de la plebe *concilia plebis*, instauradas como auténticos comicios romanos.¹⁶⁴

El florecimiento de la burocracia alcanzó en Roma todo su esplendor durante el Imperio, tanto por la expansión del conjunto de empleados públicos como por el poder que éstos asumían en la resolución de las cuestiones administrativas.

2. *La burocracia moderna*

La burocracia prácticamente desapareció en la Edad Media, al perderse la homogeneidad administrativa en las cortes nómadas de los reyes bárbaros. En el siglo XVI surge un nuevo modelo de aquélla, como pilar insustituible del Estado moderno. Sin duda, el soporte burocrático confiere a la moderna configuración estatal sus claros perfiles y aporta el carácter relativamente estático de su estructura. A través de la burocracia se ha logrado fijar la naturaleza de las instancias de poder y de la autoridad en el Estado.¹⁶⁵

La versión alemana del mercantilismo, conocida como “cameralismo” —desarrollado en Prusia y Austria en los siglos XVII y XVIII—, hizo una importante aportación al desarrollo de esta institución al crear la burocracia de cuello duro, censurando el monopolio del jurista respecto de los empleos públicos y proponer que los funcionarios tuvieran conocimientos y experiencia en política, economía y comercio.

El estudio sistemático de la burocracia lo inicia Jorge Federico Hegel en su obra *Filosofía del derecho*, a pesar de no haber aceptado el vocablo *burocracia*, por cuya razón nunca lo utilizó; pero ello no le impidió tratar ampliamente el tema. El ilustre pensador alemán adopta la tesis que configura a la burocracia como el gobierno de funcionarios, opuestos al autogobierno de los ciudadanos; para Hegel, la división del trabajo constituye el principio básico del Poder Ejecutivo y subraya la importancia de la organización a la cual atribuye el origen de la fuerza y del poder, lo que apunala con un análisis minucioso de la actividad burocrática, cuyas características son —en su opinión— las de objetividad, imparcialidad y abstracción. Por otra parte, según el filósofo alemán la estructura burocrática requiere de la centralización para facilitar el despacho de los asuntos.

¹⁶⁴ Petit, Eugenio, *Tratado elemental de derecho romano*, trad. de José Ferrández González, México, Editora Nacional, 1966, pp. 12-26.

¹⁶⁵ García-Trevijano Fos, José Antonio, *Tratado de derecho administrativo*, 2a. ed., Madrid, Editorial Revista de Derecho Privado, 1971, t. III, vol. I, pp. 37 y 38.

Posteriormente, vendría Max Weber a revolucionar la teoría de la burocracia, a la que definió como “un sistema para el desarrollo de los asuntos de gobierno por medio de ministerios y órganos, dirigidos por un titular capaz de dar particular énfasis a la práctica y al procedimiento de carácter conservativo”.¹⁶⁶

En opinión de este autor, cualquier dominación sobre un conjunto humano requiere normalmente de una estructura administrativa. De acuerdo con los tipos de obediencia con que se identifique dicha estructura, se precisarían distintos modelos de dominación legítima; entre ellos destacan el racional, el tradicional y el carismático, los cuales encauzan a la autoridad legal, a la tradicional y a la carismática, respectivamente.

En el esquema weberiano, la autoridad legal se basa en el modelo racional de dominación, y requiere de una administración burocrática fundada en tesis totalmente distintas a las de los otros modelos de dominación, como la impersonalidad del mando, la subordinación al derecho, la sumisión a la norma y no al sujeto.

Este modelo burocrático se funda en una serie de premisas, que cuando se producen nos ubican frente a un régimen de dominación racional, basado en tres proposiciones básicas: reparto de competencias, poderes coactivos determinados por la norma, y personal con aptitudes absolutamente definidas.¹⁶⁷

Las tres bases anteriores sirven a Weber para señalar una serie de requisitos para la existencia del tipo de dominación racional. Tales requisitos son los siguientes:

- Jerarquía funcional: implica la presencia de una graduada diferenciación de autoridades superiores e inferiores.
- Principio del expediente: en la actualidad, la administración se apoya en un procedimiento escrito, debidamente archivado, y en un cuerpo de trabajadores de muchas clases. El personal que labora a las órdenes de un jefe se denomina “sección”, “oficina”, “departamento” o “dirección”, y constituye el pivote del quehacer administrativo.
- Capacidad de los funcionarios: la típica estructura administrativa de las organizaciones sólo la integrarán quienes acrediten mediante las pruebas respectivas, estar profesionalmente capacitados.
- Estricto apego al reglamento: de esta suerte, cuando a un funcionario se le confiere competencia para expedir normas abstractas, no debe emitir resoluciones especiales para casos concretos.

¹⁶⁶ Weber, Max, *Economía...*, cit., pp. 117 y 118.

¹⁶⁷ Weber, Max, *¿Qué es la burocracia?*, Buenos Aires, La Pléyade, 1977, pp. 9-12.

- Profesionalidad: generalmente, el puesto reclama todo su tiempo al funcionario, lo cual no ocurría anteriormente, ya que el desempeño del cargo era normalmente una tarea marginal. Así pues, si no la única, la función pública es la principal ocupación del funcionario. Con el sistema alemán fundado en la fidelidad, empleado como modelo por Weber, la ocupación de un cargo no se estima, ni real ni jurídicamente, como una fuente de ingresos, como sucedía anteriormente, sino como una obligación específica de lealtad al cargo, en compensación a la garantía de una existencia asegurada.

El funcionario weberiano disfruta de una posición social estamental derivada de su extracción social, de su preparación y capacitación profesionales, y de su espíritu de casta; debe su designación a un nombramiento y no a una elección. Su retribución se realiza mediante remuneración presupuestal determinada, acorde al nivel jerárquico y a la responsabilidad; además, se le concede jubilación.

Otro elemento característico de este modelo es el escalafón, que permite al personal, ascensos tanto en los puestos como en los salarios, conforme a la capacidad y a la antigüedad de aquél en el servicio. Esta tesis weberiana cobra importancia, porque establece los dos procedimientos que desde el inicio de la burocracia moderna se han formado, y consiste, el primero, en la separación entre los aspectos objetivos y subjetivos del funcionario, y el segundo, en la íntima relación de ambos aspectos.

Posteriormente, otros distinguidos autores han venido a teorizar sobre la burocracia, entre otros Michel Crozier, Ludwig von Mises, Marshall E. Dimock, Robert K. Merton, Cyril Northcote Parkinson, Laurence Peter y Joseph La Palombara; unos partidarios y otros impugnadores de las ideas de Max Weber sobre burocracia, pero todos ellos utilizan su modelo como punto de partida en las investigaciones que realizan sobre el tema.

Michel Crozier, en su libro *El fenómeno burocrático*, cuyo universo se limita a la administración francesa, pretende sentar las bases para un modelo universal. En su referida obra, destaca como rasgos esenciales: establecer reglas abstractas e impersonales, centralizar las decisiones y desarrollar los poderes paralelos.

En sus libros publicados en 1944 por la Universidad de Yale: *Bureaucracy* y *Omnipotent Government*, Ludwig von Mises, destacado filósofo y economista austriaco, realiza un profundo estudio acerca de la burocracia; considera en él dos universos distintos: el de la ganancia y el burocrático; el primero, de corte capitalista y utilizado por los particulares en la realización de sus pro-

pios negocios; el segundo, empleado por el Estado y las otras instituciones públicas.

El modelo burocrático de Von Mises, en definitiva, es producto de su tesis económica. “Burocratizar” es acción opuesta a promover la libertad empresarial; cuando la empresa es transferida del ámbito particular al público, la burocratización es total, y cuando, a pesar de mantenerse en el campo privado, la intervención pública es intensa, también se registra el fenómeno, consistente en hacer prevalecer el reglamento y la disposición escrita respecto de la tendencia de libre iniciativa.

Joseph La Palombara, en su obra *Burocracia y desarrollo político*, partiendo de una conexión entre burocracia y desarrollo, critica el modelo weberiano, porque ya no es válido para las condiciones presentes, porque ya casi no se dan las notas del prototipo en ellas, dado que las actuales circunstancias políticas demandan otros sistemas administrativos menos acartonados. Los modelos burocráticos de los países comunistas de Europa pusieron de manifiesto que la administración puede conferirse parcialmente al ciudadano, y otra parte puede ser gestionada por el partido, que, en rigor, está al margen del ámbito del gobierno. Para La Palombara, es fundamental agregar al tipo ideal weberiano los siguientes aspectos: la burocracia debe ser incorrupta, leal al sistema político al cual pertenece, respetar la soberanía popular, que se expresa por medio del electorado, y carecer de funciones políticas, las cuales deben reservarse a los gobernantes.

Robert K Merton, indiscutiblemente un notable estudioso de la burocracia, cuyas tesis, seguidas por otros autores, sirvieron para inspirar al crítico humorista de la burocracia, C. Northcote Parkinson, autor de la llamada “Ley de Parkinson”.

Merton, autor de *Ciencia, tecnología y sociedad*, postula la teoría de la disfunción burocrática; para él, disfunción es lo opuesto a función, y considera que si diversos insumos, en cantidades adecuadas, permiten alcanzar la eficacia, producen la ineficacia cuando se exceden las cantidades indicadas, lo cual nos recuerda la ley que los economistas llaman “de los rendimientos decrecientes”.

Según Merton, la actitud mental burocrática origina el apego a la norma, apego que comienza a ser considerado como un medio, pero a través del tiempo llega a ser un fin en sí mismo; de esta suerte, resulta extremadamente difícil reformar actitudes cuando cambian las situaciones tradicionales, lo cual viene a producir la disfunción de la burocracia.

Cyril Northcote Parkinson formuló la Ley de La Pirámide Invertida (también conocida como “Ley de Parkinson”, para explicar el inútil aumento del número de burócratas; cualquier actividad administrativa, afir-

ma Parkinson, se extiende hasta cubrir todo el tiempo disponible para su total realización; entonces, deduce, el incremento del número de funcionarios no es causado por un correlativo incremento del trabajo a realizar, sino por la tendencia de cada funcionario a tener más y más empleados bajo su mando; además, subraya la tendencia de los jefes a alargar sus actividades lo más posible para justificar su presencia, a cuyo efecto llegan al extremo de solicitarse los funcionarios trabajos entre sí, los cuales no se justifican y son ajenos a los verdaderos objetivos institucionales. Las disfunciones burocráticas de Robert K. Merton constituyen el antecedente científico de la Ley de Parkinson.

Laurence Peter y Raymond Hull son los autores de este principio expuesto con brillante humorismo en los siguientes términos: “Todo empleado tiende a ascender por la escala jerárquica hasta su nivel de incompetencia”. O sea, que el buen empleado será estimulado por una cadena de ascensos que le llevarán hasta el puesto en el que se estaciona, porque supera su nivel de competencia, de donde se infiere el corolario de Peter, de que “el trabajo es realizado por aquellos empleados que no han alcanzado todavía su nivel de incompetencia”. Estas tesis fueron aderezadas con divertidos ejemplos, que contribuyeron aún más a su popularidad.

3. *La burocracia en México*

No todo el que trabaja para el Estado o para un ente público forma parte de la burocracia, pues aun cuando comúnmente se tenga esta idea, en rigor debe excluirse a los militares y a los obreros, por ejemplo; así, aun cuando milite en un sindicato burócrata, no pertenece a la burocracia el personal de intendencia de las secretarías de Estado. En sentido lato, la burocracia está integrada por el universo de empleados del sector público; pero en sentido estricto se excluye al personal militar, al obrero y al de intendencia.

La complejidad e incoherencia del fenómeno burocrático mexicano se pone de manifiesto en la multiplicidad de subsistemas en que se divide y en ordenamientos jurídicos y éticos tendientes a regularlo, así como en la falta de un órgano coordinador en la materia que articule y coordine adecuadamente los esfuerzos tanto de la Federación como de las entidades federativas y de los municipios, para evitar las desigualdades abismales que existen en la remuneración y prestaciones de los servidores públicos, que desempeñan la misma actividad en los referidos ámbitos competenciales.

La multiplicidad y heterogeneidad de ordenamientos jurídicos relativos a la relación laboral de los servidores públicos que integran la burocracia

mexicana predica la existencia de esa selva semántica y jurídica de la cual nos habla el profesor Miguel Duhalt Krause, que pretende abarcar los distintos segmentos que la integran.

4. *La burocracia federal*

Entre las graves fallas registradas en torno de la burocracia mexicana sobresalen en el ámbito federal:

1. Inexistencia de uniformidad estructural y jerárquica de las unidades de administración de personal.
2. Ausencia de claridad en los objetivos del servicio civil.
3. Falta de un catálogo sistematizado de puestos, que sirva de apoyo a la selección de personal, así como a los mecanismos escalafonarios. El catálogo actual, por su carácter enunciativo, carente de análisis y descripción, lleva más que al orden a la confusión.
4. Falta de un adecuado tabulador de sueldos que retribuya categorías, teniendo en cuenta la diferencia de funciones y de responsabilidades.
5. Carencia de sistemas escalafonarios racionales que permitan calificar debidamente el desempeño del servidor público para efectos de su ascenso.
6. Empleo de formas de remuneración complejas que aplican diversas partidas presupuestales sin criterios uniformes para la composición del salario.
7. Heterogeneidad de criterios respecto de las condiciones generales de trabajo.

La Constitución general de la República, mediante reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 5 de diciembre de 1960, adicionó el apartado B a su artículo 123, que se supone debe regular las relaciones laborales de los trabajadores al servicio del Estado, junto con la ley reglamentaria, respectivamente; sin embargo, el apartado únicamente se aplica a los trabajadores de base del gobierno federal, y de algunos organismos descentralizados; en consecuencia, una parte de los servidores del sector público federal no se rigen en sus relaciones laborales por el apartado “B” del artículo 123 constitucional ni por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

5. El universo de los servidores públicos de la Federación

Integran el universo de servidores públicos de la Federación el presidente de la República, los diputados, los senadores, los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los titulares de los órganos a los que la Constitución confiere autonomía, así como toda persona que sea remunerada con cargo al erario.

6. Los servidores públicos del Poder Judicial de la Federación

Son servidores públicos del Poder Judicial de la Federación, los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los magistrados del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, los magistrados de los tribunales colegiados de circuito, los magistrados de los tribunales unitarios de circuito, los jueces de distrito, los integrantes del Consejo de la Judicatura, así como toda persona que sea remunerada con cargo al presupuesto de egresos del Poder Judicial de la Federación.

7. El servicio de carrera

Gracias a la permanencia en el empleo del personal del servicio de carrera, se abate el costo de preparación y capacitación del mismo personal, al evitarse que cada nueva administración sustituya al personal capacitado con personal sin preparación, lo que redundaría en el aprovechamiento de los cuadros profesionales de experiencia y alta capacitación, lo que a su vez propicia la continuidad de planes y proyectos de mediano y largo plazo.

En consecuencia, debe orientar al servicio de carrera, el propósito de profesionalizar a los servidores públicos, a efecto de dar continuidad a los programas del sector público, para lo cual se requiere propiciar la permanencia en el empleo de ciertos servidores públicos que se capaciten y se mantengan actualizados en el desempeño idóneo de las tareas a su cargo, habida cuenta que se trata de servidores públicos especializados, ubicados en los mandos medios y en los inmediatos a los mandos superiores del aparato burocrático. Respecto de la preparación de tales servidores públicos, Guillermo Haro Bélchez hace notar: “El objetivo específico de la política de capacitación, adiestramiento y formación es brindar conocimientos teóricos

y prácticos al personal directivo, técnico y operativo del sistema, además de impulsar su profesionalización”.¹⁶⁸

El servidor público de carrera se ubica, en cuanto a su seguridad en el empleo, en una posición intermedia entre el personal de base y el de confianza no adscrito al servicio de carrera, porque permanece en el empleo a condición de capacitarse y actualizarse permanentemente. En rigor, el servidor público de carrera viene a ser personal de confianza, habida cuenta que desempeña tareas o labores de las que se acaban de mencionar.

En México, el servicio de carrera se ha establecido de manera paulatina y fraccionada en distintos ámbitos del sector público federal, de forma inconexa, descoordinada y con sujeción a ordenamientos jurídicos expedidos con criterios diferentes.

8. *La carrera judicial*

El título séptimo de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación regula la carrera judicial, a cuyo efecto establece los requisitos para ser magistrado de circuito, juez de distrito, para ser secretario de tribunal de circuito o de juzgado de distrito, así como para ser actuario, todos los cuales requieren ser ciudadanos mexicanos, tener título de licenciado en derecho expedido legalmente y no haber sido condenados por delito intencional con sanción privativa de libertad mayor de un año.

En los términos del artículo 110 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, la carrera judicial se integra con las siguientes categorías: magistrado de circuito, juez de distrito, secretario general de acuerdos de la Suprema Corte de Justicia o de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, subsecretario general de acuerdos de la Suprema Corte de Justicia o de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, secretario de estudio y cuenta de ministro o secretarios de estudio y cuenta e instructores de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, secretario de acuerdos de sala, subsecretario de acuerdos de sala, secretario de tribunal de circuito o secretario de estudio y cuenta de las salas regionales del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, asistente de constancias y registro de tribunal de alzada, secretario de juzgado de distrito, asistente de constancias y registro de juez de control o juez de enjuiciamiento, y actuario del Poder Judicial de la Federación.

¹⁶⁸ Haro Bélchez, Guillermo, *Servicio público de carrera*, México, INAP-Miguel Ángel Porrúa, 2000, pp. 224 y 225.

II. EL EMPLEO PÚBLICO

En todo empleo se da una relación entre el empleador y el empleado. En el empleo público se establece esa relación entre el Estado empleador y su servidor, con la peculiaridad de que el Estado, por ser un ente abstracto, no tiene inteligencia ni voluntad, dado que no puede, por sí mismo, conocer ni querer ni actuar, por lo que requiere del apoyo de la inteligencia, de la voluntad y de la acción de personas físicas, que son los servidores públicos: los ministros, los magistrados, los jueces (en el caso del Poder Judicial), cuyas sentencias las dictan, no a nombre propio, sino a nombre del Estado al que representan.

La naturaleza de esa representación no ha logrado un consenso en la doctrina dada la diversidad de teorías que tratan de explicarla, acerca de lo cual André de Laubadère hace notar que

El problema de la situación jurídica del funcionario público es doble: 1o. Se trata de saber si esta situación es de derecho público o de derecho privado; 2o. Por otra parte se trata de saber si el funcionario está dentro de una situación legal y reglamentaria o dentro de una situación jurídica subjetiva, y especialmente si está ligado por una relación de carácter contractual a la colectividad pública que lo emplea.¹⁶⁹

1. *Las teorías contractuales del derecho civil*

En sustitución de las teorías medievales, que atribuyeron la incorporación al empleo público del usufructo, la locación, la donación o la sucesión hereditaria, las teorías contractuales de derecho civil pretenden explicar la naturaleza jurídica de la relación que se da en el empleo público mediante diversas figuras, destacando las que la identifican como una relación propia de un contrato civil de mandato y las que la consideran en el esquema de un contrato de prestación de servicios.

A. *Teoría del contrato civil de mandato*

La teoría que interpreta como resultado de un contrato civil de mandato a la relación del empleo público cuenta con los siguientes elementos:

¹⁶⁹ Laubadère, André, *Traité de droit administratif*, 7a. ed., París, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 1980, t. II, pp. 23 y 24.

- a) Consentimiento de las partes, expresado a través del nombramiento expedido por el ente público correspondiente del Estado mandante y de la aceptación del interesado.
- b) Representación del Estado mandante al que pertenece el ente público correspondiente por parte del mandatario, para ejecutar por cuenta del primero los actos que le encomiende por conducto del ente público respectivo.
- c) Delegación de facultades del ente público mandante a favor del mandatario, fuera de las cuales la actividad de este último no obliga al mandante.
- d) Por tratarse de un contrato sinalagmático y oneroso, se generan obligaciones recíprocas de las partes; a cargo del mandatario, la de representar al mandante en la ejecución de ciertos actos jurídicos, y a cargo del ente público, la de remunerar la actividad representativa del mandatario.

Lo erróneo de esta teoría se pone de manifiesto en el hecho de que muchos empleados públicos; por ejemplo, los oficinistas, no representan al Estado en la ejecución de actos jurídicos, y tratándose de funcionarios públicos de alta jerarquía, sus obligaciones no se reducen a las de representación, pues incluyen diversos servicios personales, lo cual demuestra que la relación existente entre aquéllos no es resultado de un contrato civil de mandato.

B. Teoría del contrato civil de prestación de servicios

Rechazada la teoría del mandato, los civilistas propusieron la teoría del contrato civil de locación de servicios, que en México llamamos “de prestación de servicios”, para explicar la relación existente entre el Estado y sus funcionarios y empleados. Sin embargo, el contrato de prestación de servicios tampoco puede explicar esa relación, en virtud de que el prestador y el prestatario se ubican en un plano de igualdad y de libertad, lo que no ocurre en el caso del funcionario o del empleado público, pues éstos quedan sometidos a un código de conducta obligatorio impuesto por el ente estatal, incluso fuera de su horario de labores. Por ello, como señala Benjamín Villegas Basavilbaso:

Esta teoría de origen exclusivamente civilista no es admitida por casi todos los autores, que encuentran con razón diferencias profundas entre la relación de empleo público y la locación de servicios. Como bien enseña Pietrozziello, la

relación de empleo público, aunque tenga sus fuentes en la locación de obra, asume tales formas y tal desenvolvimiento que sale de los cauces de las normas tradicionales para adquirir una autonomía propia, que presenta en relación con aquella algunos elementos análogos, otros distintos y otros, en fin, nuevos o más complejos.¹⁷⁰

2. *Teoría del acto administrativo unilateral*

En los términos de la teoría del acto administrativo unilateral, también llamada “teoría estatutaria”, se sostiene que la sola voluntad del Estado manifestada a través del nombramiento basta para generar la relación entre éste y el empleado o funcionario público, porque como dice Villegas Basavilbaso: “El consentimiento del individuo no agrega al acto ningún elemento de bilateralidad. Es suficiente para la construcción y validez de la relación la manifestación de voluntad de la administración pública”.¹⁷¹

Contrapuesta a las teorías civilistas desarrolladas en torno a la naturaleza jurídica de la relación surgida del empleo público, surge en Alemania la teoría del acto unilateral del Estado, que al paso del tiempo sufrió diversos cambios que la modificaron de manera importante; en su inicio tuvo como punto de partida la sumisión absoluta del agente público al ente estatal; asignó a este último todos los derechos, dejando a cargo del funcionario o empleado las obligaciones de la citada relación, lo cual acusó su propósito de eliminar los derechos de sus agentes, situación incompatible con un Estado de derecho, cuya soberanía no lo podía eximir de sus elementales deberes para con aquéllos.

Posteriormente, la teoría del acto unilateral o estatutaria reconoció a la ley como fuente de derechos para los agentes del Estado y, correlativamente, de deberes a su cargo, al admitir que la relación derivada del empleo público se basa en la obligación moral de los ciudadanos de servir a aquél, obligación que incluye la del desempeño de dicho empleo o función, lo que no elimina la libertad del ciudadano para aceptar o rechazar su ingreso al mismo empleo ni tampoco excluye el reconocimiento del Estado de los derechos del empleado o funcionario en reciprocidad de la actividad que habrá de desarrollar a su servicio.

Así pues, la naturaleza de la relación surgida del empleo público conforme a la teoría del acto unilateral, lejos de ser contractual es legal o reglamentaria, o, como dicen algunos autores, en cuya virtud

¹⁷⁰ Villegas Basavilbaso, Benjamín, *Derecho...*, cit., t. III, p. 293.

¹⁷¹ *Ibidem*, p. 302.

1. El funcionario o empleado público queda sometido en todo momento a las normas jurídicas que regulan su actuación, o sea, a su estatuto jurídico.
2. Los deberes y derechos contenidos en el estatuto estarán vigentes en tanto no se modifique éste, sin que los funcionarios y empleados puedan oponerse a su eventual modificación.
3. Las normas contenidas en el estatuto no podrán dejar de observarse en beneficio o perjuicio de ningún funcionario o empleado, en razón del principio de legalidad y de la inderogabilidad singular de la norma jurídica.
4. La inobservancia del estatuto por parte del Estado es impugnante ante la autoridad competente.

La teoría estatutaria es, pues, insuficiente para explicar la relación existente entre el Estado y sus funcionarios y empleados, porque sin el consentimiento de tales servidores públicos no se podrá constituir la relación, lo cual significa que contra su voluntad nadie podrá fungir con tal o cual carácter, excepto en los casos de jurados, cargos concejiles y demás previstos en el artículo 5o. constitucional.¹⁷²

3. *Teoría del contrato administrativo*

Acorde con esta teoría, sostenida en algunos países como Argentina, la relación establecida por el empleo público entre el Estado y su funcionario o empleado es de naturaleza contractual, mas no propia de un contrato civil, sino de un contrato administrativo, dada la desigualdad de las partes, en donde una será invariablemente el Estado actuando en ejercicio de función administrativa, con fines de interés público y con sujeción a un régimen exorbitante del derecho privado. A este respecto, la docente de la Universidad Austral de Buenos Aires, María Paula Rennella, explica:

La teoría contractual de derecho público entiende que estamos ante un contrato administrativo, porque mientras el funcionario o empleado no acepta

¹⁷² Este precepto establece que “...En cuanto a los servicios públicos, solo podrán ser obligatorios, en los términos que establezcan las leyes respectivas, el de las armas y los jurados, así como el desempeño de los cargos concejiles y los de elección popular, directa o indirecta. Las funciones electorales y censales tendrán carácter obligatorio y gratuito, pero serán retribuidas aquellas que se realicen profesionalmente en los términos de esta Constitución y las leyes correspondientes. Los servicios profesionales de índole social serán obligatorios y retribuidos en los términos de la ley y con las excepciones que esta señale...”.

la designación no nace el vínculo entre él y el Estado... En esta línea, la tesis contractual, para poder sostener lo que de hecho sucedía y aún sucede en un Estado que necesita, en función del interés público que debe satisfacer, reorganizar sus estructuras, modificar condiciones de trabajo de los agentes públicos y hasta reducir sus remuneraciones, se apoyó en un concepto del contrato administrativo que ha sido sintetizado en la jurisprudencia de la Corte en el caso “Cinplast”, contrato que —según Marienhoff— tiene como potestad connatural la de un amplio *ius variandi*.¹⁷³

4. Teoría del contrato laboral

No falta quien estime que la relación surgida del empleo público —entre el Estado y el funcionario o empleado— es de naturaleza contractual, pero niegue que el contrato respectivo sea civil o administrativo, por considerar que se trata de un contrato laboral; en este sentido, Alberto Trueba Urbina sostuvo:

Las relaciones entre el Estado y sus servidores, en nuestro país, dejaron de ser administrativas a partir del 1o. de mayo de 1917, en que entró en vigor nuestra Constitución, que hizo la primera declaración de derechos sociales de los trabajadores en general y específicamente de los empleados públicos y privados...

Las relaciones entre el Estado Federal, los Estados miembros y los Municipios y sus servidores, son de carácter social y por consiguiente éstos son objeto de protección y reivindicación en el artículo 123 y sus leyes reglamentarias, no debiendo confundirse la naturaleza social de esta relación con la función pública que realiza el Estado y sus servidores frente a los particulares.¹⁷⁴

El derecho positivo mexicano adoptó, en opinión de algunos juristas, los criterios de la teoría del contrato laboral, a raíz de la expedición, el 5 de diciembre de 1938, del Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, por afirmarse en su correspondiente iniciativa que la relación jurídica surgida del empleo público entre el Estado y sus servidores sería una relación de trabajo.¹⁷⁵

¹⁷³ Renella, María Paula, “Empleo público, naturaleza jurídica de la relación de empleo público y sus consecuencias”, *Organización administrativa, función pública y dominio público*, Buenos Aires, Universidad Austral, 2005, pp. 249 y 250.

¹⁷⁴ Trueba Urbina, Alberto, *Nuevo derecho procesal del trabajo*, 4a. ed., México, Porrúa, 1978, p. 596.

¹⁷⁵ Cueva, Mario de la, *El nuevo derecho mexicano del trabajo*, México, Porrúa, 1972, p. 643.

Otros autores matizan la teoría del contrato laboral al ubicar su naturaleza dentro del derecho burocrático; por ejemplo, Carlos A. Morales Paulín afirma: “Diversas disciplinas jurídicas se han disputado el tratamiento de la relación laboral del Estado patrón con sus empleados, sin embargo del recorrido realizado podemos concluir que el trabajo burocrático constituye un trabajo especial del derecho del trabajo”.¹⁷⁶

5. *Teoría del acto-condición*

Otra corriente doctrinaria sostiene que la relación establecida en el empleo público es la relativa a un acto-condición, que no es de naturaleza contractual ni tampoco es producto de un simple acto unilateral del Estado, pues mediante aquél el sujeto se inserta en una situación general estatutaria preexistente, mediante una manifestación de voluntad realizada por el órgano estatal competente a través de un nombramiento, que, junto con su correspondiente aceptación, configura la condición de aplicación al caso individual de cualquier funcionario o empleado público, esto es, de la condición general estatutaria preexistente para todos ellos. En opinión de Manuel María Díez, el acto-condición

Es una manifestación de voluntad, en ejercicio de un poder legal, que inviste a una persona de una situación general, impersonal y objetiva, de un *status* legal preexistente o hace regular el ejercicio de un poder legal, de una competencia preexistente. Estos actos son la condición de aplicación de un *status* o de una competencia.¹⁷⁷

De esta suerte, el acto-condición permite que una persona física se incorpore a la situación general estatutaria preexistente que regula la relación entre el Estado y sus funcionarios y empleados, con todos los derechos y obligaciones que ello entraña; dicho de otra manera: el que un individuo se convierta en funcionario o empleado público queda condicionado a que el Estado le extienda el nombramiento y el interesado lo acepte.

Por tanto, de acuerdo con la teoría del acto-condición, la incorporación de un sujeto al empleo público no requiere de la celebración de contrato alguno, habida cuenta que las obligaciones y derechos que genera esa relación están predeterminados estatutariamente en el ordenamiento jurídico;

¹⁷⁶ Morales Paulín, Carlos A., *Derecho burocrático*, México, Porrúa, 1995, p. 523.

¹⁷⁷ Díez, Manuel María, *El acto administrativo*, Buenos Aires, Tipográfica Editora Argentina, 1961, p. 149.

empero, no basta para tal efecto la designación hecha mediante un acto unilateral del Estado, porque, salvo que se trate de los agentes públicos no voluntarios a que se refiere el cuarto párrafo del artículo 5o. constitucional, a nadie se le puede obligar a ser funcionario o empleado público.

6. *Teoría legalista*

La más pragmática de todas las teorías que tratan de determinar la naturaleza jurídica surgida del empleo público entre el Estado y sus servidores públicos es la teoría legalista, porque en el ámbito territorial de aplicación de la ley que determine la naturaleza de dicha relación se regulará como el ordenamiento legal la considere, independientemente de su razón o de su sinrazón. Es decir, la naturaleza jurídica de la relación que genera el empleo público entre empleador y empleado será lo que la ley diga.

7. *Teoría del acto mixto*

A la luz de la teoría del acto mixto, la naturaleza de la relación existente en el empleo público entre el Estado y sus servidores públicos no es explicable simple y llanamente como un acto contractual o administrativo unilateral, o como una situación estatutaria concretada por un acto-condición, sino que se trata de un acto mixto, habida cuenta que en él se puede distinguir una parte estatutaria preexistente, otra parte consistente en un acto administrativo unilateral, y una última parte de naturaleza contractual y administrativa.

III. LA RELACIÓN DEL ESTADO CON SUS SERVIDORES

El Estado es un ente abstracto que no puede actuar por sí mismo, sino a través de personas físicas que están a su servicio, cuya relación con el Estado trata de explicar la doctrina jurídica través de distintas teorías, entre las que destacan la del mandato, la de la representación y la del órgano.

1. *La teoría del mandato*

Esta teoría proviene del derecho civil, y trata, infructuosamente, de establecer que ciertos seres humanos, en virtud de un supuesto mandato,

realizan actos como si fueran ejecutados por el Estado, que es una persona jurídica, por lo que esas personas físicas serían mandatarios del Estado, mas para crear el mandato es indispensable el otorgamiento de un poder por parte de una persona a favor de otra, la cual, si lo acepta, podrá actuar en nombre de la poderdante, por lo que, para tal efecto, es absolutamente necesario que el otorgante tenga voluntad, habida cuenta que el mandato es, por antonomasia, un acto de voluntad. Ahí radica el talón de Aquiles de esta teoría del mandato, porque, como observa León Michoud, el Estado, por ser un ente abstracto, producto de una ficción jurídica, no puede por sí otorgar el poder al mandante; entonces, la teoría del mandato es inadmisibile.¹⁷⁸

2. *La teoría de la representación legal*

También es de origen civilista la llamada “teoría de la representación”, que vino a sustituir a la teoría del mandato, y en vano intenta explicar cómo es que la persona jurídica del Estado necesita de la persona humana para querer y para actuar; en esencia, esta teoría sostiene que el Estado, como toda persona jurídica, tiene capacidad jurídica, mas no capacidad de obrar; en consecuencia, necesita de representantes que quieran y obren por él, en ejercicio de una representación legal, de manera análoga a lo que ocurre con los menores e incapaces.

En opinión de quien esto escribe, la teoría de la representación legal es aplicable a toda persona jurídica, excepto al Estado, habida cuenta que la ley puede crear o autorizar la creación de las demás personas jurídicas y establecer los términos de su operación y funcionamiento, determinando quiénes podrán fungir como sus representantes legales, como lo hace tratándose de menores o dementes. Mas eso no puede aplicarse al Estado, porque éste sería el que emitiría la ley que podría autorizar tal representación, precisamente por medio de personas físicas, que para fungir como sus representantes en la elaboración de tal ley requerirían, en rigor, de la voluntad de la persona jurídica del Estado, la cual nunca podría constituirse sin intervención de persona física, habida cuenta que el ente estatal carece de capacidad de querer y obrar.¹⁷⁹

¹⁷⁸ Michoud, León, *La théorie de la personnalité morale*, 4a. ed., París, Sirey, 1932, t. I, p. 132.

¹⁷⁹ Xifra Heras, Jorge, *Formas y fuerzas políticas*, Barcelona, Bosch, 1958, p. 183.

3. *La teoría del órgano*

La palabra “órgano” tiene diversos significados, entre otros, el de cosa que sirve para la ejecución de un acto o un designio; es en este sentido en el que se usa este vocablo para servir de punto de arranque a la teoría jurídica de la organización del Estado y de la administración pública, aun cuando algunos de quienes han incursionado en el desarrollo de esta teoría, como Óscar Hertwig, evoquen su acepción biológica, que lo explica como cualquiera de las partes del cuerpo animal o vegetal que ejercen una función.

Dado el rechazo de las teorías del mandato y de la representación legal para explicar la imputabilidad de la voluntad de ciertas personas físicas —los servidores públicos— al Estado, surgió en Alemania la teoría del órgano, que en opinión de Aparicio Méndez “es la única que regula eficientemente en los aspectos jurídico y técnico, esto es, integralmente, el hecho de la fragmentación del Estado, las condiciones de funcionamiento de esas unidades, sus relaciones recíprocas y externas, y el todavía más sutil fenómeno de la acción del hombre por el Estado”.¹⁸⁰

Salvo en la etapa de su lanzamiento, realizada durante la década de 1874 a 1883 por su creador, el eminente jurista Otto von Gierke,¹⁸¹ en rigor, no procede hablar de una teoría jurídica del órgano, dada la multiplicidad de sus versiones, las que surgen como consecuencia lógica del reconocimiento de la personalidad jurídica del Estado, que conlleva la necesidad de explicar la razón de la actuación de las personas que individual o colegiadamente manifiestan la voluntad del Estado, dada la naturaleza abstracta de éste.

Conforme a la original teoría del órgano, formulada por Gierke, desde una perspectiva organicista, los servidores del Estado no deben ser considerados como representantes o personas ajenas a éste, habida cuenta que se insertan en el ente estatal como una de sus partes integrantes, es decir, como órganos del Estado; de ahí que el servidor público no sea un representante que quiere para la administración pública, sino que quiere por ella, dado que es parte de ella y forma con ella una misma persona, a la que aporta su voluntad psicológica.

¹⁸⁰ Méndez, Aparicio, *La teoría del órgano*, Montevideo, 1949, p. 15.

¹⁸¹ El primer esbozo de la teoría del órgano lo hizo Otto von Gierke, publicado en 1874, bajo el rótulo *Die Grundbegriffe des Staatsrechts und die neuesten Staatsrechtstheorien*, *Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft*, pero la exposición completa de su teoría del órgano la dio a conocer nueve años después, en su ensayo publicado en Berlín en 1883, bajo el título “Die Genossenschaftstheorie und die deutsche Rechtsprechung”.

La teoría del órgano de Gierke tuvo en su lanzamiento una gran aceptación, pero pronto otros autores la reformularon desde perspectivas distintas a la organicista, lo que produjo confusión y contradicción, incluso hay discrepancias entre quienes comparten la perspectiva organicista, pues algunos de ellos, como John C. Bluntschli y Oscar Hertwig, llegan a comparar los órganos de las personas físicas con los de los seres humanos; otros, como los civilistas franceses Marcel Planiol y Georges Ripert, identifican al órgano con la persona física; así, el presidente, el secretario de Estado, el embajador, son para ellos, órganos del Estado.

Algunos administrativistas italianos, como Cino Vitta, enfatizan el doble significado de la palabra “órgano”, que lo mismo se usa para referirse a los *publici uffici* que para aludir a las personas físicas que los ejercen, haciendo consistir a los *pubblici uffici* en cada conjunto de competencias y facultades del Estado asignados a una o a varias personas físicas, a efecto de que éstas, mediante su ejercicio, quieran y actúen para lograr los propósitos del Estado.¹⁸²

Empero, la idea predominante en la doctrina, en el concepto de órgano, incluye tanto el conjunto de competencias y facultades como la persona o personas físicas a quienes corresponde ejercerlas, a lo que algunos añaden el sentido institucional; en este último caso se ubica Guido Zanolini, quien señala:

De esta manera forman parte del órgano las personas físicas que son sus titulares sucesivos, el conjunto de sus competencias, el material de trabajo que necesita su actividad, los actos y documentos en los que aquélla se exterioriza. Todo esto, debidamente organizado, constituye una unidad jurídica, o sea una institución.¹⁸³

Conviene enfatizar que el órgano carece de personalidad jurídica propia, pues forma con el Estado una sola unidad, lo que explica Georg Jellinek de la siguiente forma:

El órgano como tal no posee personalidad alguna frente al Estado. No existen, pues, dos personas, la del Estado y la del órgano entre las cuales haya una relación de derecho, sino que Estado y órgano son más bien una unidad. El Estado sólo puede existir mediante sus órganos. Si se eliminan és-

¹⁸² Vitta, Cino, *Diritto amministrativo*, 4a. ed., Turín, Unione Tipografico-Editrice Torinese, 1954, p. 169.

¹⁸³ Zanolini, Guido, *Curso de derecho administrativo*, trad. de Héctor Massnatta, Buenos Aires, Ediciones Arayú, 1954, pp. 177 y 178.

tos, no nos queda el Estado como el titular de ellos, sino que sólo nos resta, jurídicamente, la nada.¹⁸⁴

Sobre este tema, Hans Kelsen retoma en parte las ideas de Gierke cuando afirma que los seres humanos asumen el carácter de órganos cuando desempeñan funciones del Estado: el Parlamento, al expedir el código penal; el juez, al dictar la resolución judicial, y el carcelero, al hacer cumplir la pena impuesta en la sentencia; precisa el autor de la llamada Escuela de Viena, que

Un órgano, en este aspecto, es un individuo que realiza una función específica. La calidad de órgano que el individuo tiene está constituida por la función que desempeña. Es órgano porque, y en cuanto, realiza una función creadora o aplicadora del derecho. Además de este concepto existe otro menos amplio, un concepto material, de acuerdo con el cual un individuo es órgano del Estado únicamente cuando tiene en lo personal un cargo jurídico específico.¹⁸⁵

En México, quien ha incursionado con objetividad en el tema de la teoría del órgano ha sido Andrés Serra Rojas, en cuya opinión el órgano es una creación jurídica abstracta y permanente, una esfera de competencia que perdura mientras está vigente la ley que le da vida jurídica y desaparece al abrogarse la ley. Para el profesor emérito de la Universidad Nacional Autónoma de México, el órgano se integra con dos elementos; el primero es la persona o conjunto de personas físicas llamadas “funcionarios públicos”, que tienen a su cargo cumplir con los mandatos de la ley en el ámbito de su competencia; el segundo elemento es el ente o unidad formado con competencia, derechos, deberes, obligaciones, posibilidades y limitaciones vinculados con una finalidad específica, lo que permite hablar del órgano y de su titular, como elementos estrechamente unidos.¹⁸⁶

En mi opinión, el órgano del Estado es un complejo de competencias, atribuciones, facultades, derechos, prerrogativas, deberes y obligaciones, cuyo desempeño, ejercicio o cumplimiento debe realizarse por medio de persona física: el titular del órgano, que hoy es una persona física, y mañana puede ser otra distinta, dado el carácter temporal o pasajero de la titularidad, por lo que el órgano es sustancia: hoy y mañana tiene competencias,

¹⁸⁴ Jellinek, Georg, *Teoría general...*, cit., pp. 457 y 458.

¹⁸⁵ Kelsen, Hans, *Teoría general del derecho y del Estado*, 2a. ed., trad. de Eduardo García Máynez, México, UNAM, 1979, p. 229.

¹⁸⁶ Serra Rojas, Andrés, *Teoría general del Estado*, México, Librería de Manuel Porrúa, 1964, pp. 313 y 314.

atribuciones, derechos, prerrogativas, deberes y obligaciones que desempeñar, ejercer o cumplir; en tanto que el titular es accidente, porque quien hoy tiene ese carácter, mañana puede carecer de él, al haber sido sustituido por otra persona física en la titularidad. Lo anterior no predica la inmutabilidad del órgano, habida cuenta la posibilidad permanente de modificar cualquiera de los aspectos de su complejidad.

CAPÍTULO OCTAVO

LOS ÓRGANOS JURISDICCIONALES DE LA FEDERACIÓN

En el presente capítulo se habrán de analizar los textos relativos a los órganos jurisdiccionales, tanto en el texto del proyecto de Constitución presentado al Congreso Constituyente de Querétaro el 1o. de diciembre de 1916 por Venustiano Carranza en su carácter de Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, como los debates realizados al respecto en el desarrollo de citado órgano constituyente, así como en el texto de la Constitución de 1917 y en sus múltiples reformas.

I. LOS TRIBUNALES EN EL PROYECTO PRESENTADO POR EL PRIMER JEFE

La redacción del proyecto de Constitución de 1917 fue encomendada por Venustiano Carranza a los abogados José Natividad Macías y Luis Manuel Rojas,¹⁸⁷ ambos muy allegados al Primer Jefe, oriundo de Silao, Guanajuato, el primero, y originario de Ahualulco del Mercado, Jalisco, el segundo.

En su título tercero, intitulado “De la división de poderes”, el proyecto de Constitución en comento incluyó una sección tercera, rotulada “El Poder Judicial”, conforme a la cual el ejercicio del poder judicial de la Federación se encomendaba a una Corte Suprema de Justicia y a tribunales de circuito y juzgados de distrito; la Suprema Corte de Justicia estaría compuesta de nueve ministros, y funcionaría siempre en tribunal pleno.

Los ministros de la Suprema Corte deberían ser elegidos para un periodo de cuatro años, por mayoría absoluta, por el Congreso de la Unión en sesión conjunta de ambas cámaras, en la que deberían estar presentes cuando menos las dos terceras partes del total de miembros de cada cámara;

¹⁸⁷ Según se informó en la *Revista de Revistas*, por cierto, propiedad de Luis Manuel Rojas, correspondiente al 13 de febrero de 1916.

en cambio, los magistrados de los tribunales de circuito y de los juzgados de distrito serían designados por la Suprema Corte de Justicia.

En cuanto se refiere a los tribunales militares, el proyecto en cita establecía en su artículo 13:

Nadie podrá ser juzgado por leyes privativas, ni por tribunales especiales. Ninguna persona ni corporación puede tener fueros, ni gozar más emolumentos que los que sean compensación de servicios públicos y estén fijados por la ley. Subsiste el fuero de guerra para los delitos y faltas contra la disciplina militar; pero los tribunales militares en ningún caso y por ningún motivo podrán extender su jurisdicción sobre personas que no pertenezcan al Ejército. Cuando en un delito o falta del orden militar estuviese complicado un civil conocerá del caso la autoridad civil que corresponda. La ley fijará con toda claridad los casos de esta excepción

II. LOS TRIBUNALES EN EL DEBATE DEL CONSTITUYENTE QUERETANO

En la trigésimo séptima sesión ordinaria del Congreso Constituyente, celebrada bajo la presidencia del licenciado Luis Manuel Rojas, en el teatro Iturbide de Querétaro el 10 de enero de 1917, se dio lectura al dictamen referente al artículo 13 del proyecto de Constitución, y a un voto particular del diputado y general Francisco Múgica, dictamen que fue aprobado en votación nominal, previa discusión, en la que tomaron parte los constituyentes Ancona Albertos, Múgica, Ibarra, Rivera, Calderón, Frausto y otros.

El dictamen de la Comisión de Constitución, referente al artículo 13 del proyecto, hacía notar que el principio de igualdad era fundamental para la democracia, e incompatible con la existencia de leyes privativas y tribunales especiales que establecieran privilegios de clases, condenados por el artículo 13 del proyecto de Constitución, como antes lo hiciera el mismo numeral de la de 1857, dejando intocado el fuero de guerra, no sin limitar la jurisdicción de los tribunales militares, por cancelarla totalmente respecto de los civiles complicados en delitos del orden militar.

En tales condiciones, según el dictamen de la Comisión de Constitución, el fuero militar satisface la necesidad social que hace forzosa su subsistencia, y viene a constituir una garantía para la misma sociedad, en lugar de un privilegio otorgado a la clase militar, como fue en otro tiempo.

Recordaba el dictamen que antes de la Ley Juárez, el fuero militar era positivamente un privilegio de casta; gozaban de ese fuero los militares, en

toda materia: en negocios del orden civil, en tratándose de delitos del orden común y en los comprendidos en la ordenanza militar. La Ley Juárez, al abolir todas las demás prerrogativas y dejar sólo subsistentes los tribunales especiales para los delitos militares, dio un gran paso en el camino democrático; el artículo 13 del proyecto de Constitución es el complemento de aquella ley.

Es la naturaleza misma de la institución del ejército —argumentaba el dictamen— lo que obliga a conservar la práctica de que los militares sean juzgados por militares y conforme a leyes especiales, toda vez que aquél está constituido para sostener las instituciones, razón por la que urge rodearlo de todas las precauciones dirigidas a impedir su desmoralización y mantener la disciplina, que es su fuerza, habida cuenta que un ejército no deja de ser el sostén de una nación, sino para convertirse en azote de ésta.

Por consiguiente —adujo el dictamen—, la conservación de la disciplina militar impone la necesidad de castigos severos, rápidos, que produzcan una fuerte impresión colectiva; al no poder obtener este resultado los tribunales ordinarios, por la variedad de los negocios que tienen que atender constantemente, y por la impotencia a que se ven reducidos en ocasiones, por diversas causas, es menester instituir tribunales especiales que juzguen los delitos del orden militar, si se pretende obtener los fines indicados antes.

Por tales razones, la mayoría de la comisión, integrada por Alberto Román, Luis G. Monzón, Enrique Recio y Enrique Colunga, propuso a la asamblea aprobar el artículo original del proyecto de Constitución, del tenor siguiente:

Artículo 13. Nadie puede ser juzgado por leyes privativas ni por tribunales especiales. Ninguna persona o corporación puede tener fuero, ni gozar más emolumentos que los que sean compensación de servicios públicos y estén fijados por la ley. Subsiste el fuero de guerra para los delitos y faltas contra la disciplina militar; pero los tribunales militares en ningún caso o por ningún motivo podrán extender su jurisdicción sobre personas que no pertenezcan al Ejército. Cuando en un delito o falta del orden militar estuviese complicado un civil, conocerá del caso la autoridad civil que corresponda.

Disintió del voto de la mayoría un integrante de ella, Francisco J. Múgica, por lo que emitió su voto particular, en el cual hizo notar que el privilegio, en cualquier manera que se determine, resultaría odioso para quienes no les favoreciera o correspondiera, y sería inútil y nocivo si no se rodeaba de ciertas circunstancias que lo justificaran a plenitud.

Agregó Múgica que el fuero de guerra, que se pretendía mantener en la Constitución, no era sino un rescoldo de la preponderancia de los mili-

tares, que ha prevalecido en el país, tanto en la época colonial como en la independiente, lo que se traduciría en la creencia de que la clase militar es una clase privilegiada; y esto que a primera vista no aparenta ser un peligro ni significa una amenaza a la tranquilidad pública y al bienestar de los pueblos, provoca ineludiblemente un desquiciamiento social, circunstancia en la que el ejército se vuelve engreído, se siente por tanto privilegiado, y mira con desdén a los civiles, quienes, ante tal actitud, dan cabida, poco a poco, a un soterrado rencor y a una terca envidia contra la clase militar, cuyos miembros, cuando incurren en delito, son llevados ante tribunales especiales y juzgados allí.

A estos argumentos, el diputado Múgica añadió otros más, para no compartir el voto de la mayoría de la comisión, y fundamentar la propuesta contenida en su voto particular de redactar el artículo 13 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en los siguientes términos:

Nadie podrá ser juzgado por leyes privativas ni por tribunales especiales. Ninguna persona o corporación puede tener fuero ni gozar más emolumentos que los que sean en compensación de servicios públicos y estén fijados por la ley. Subsiste el fuero de guerra para los delitos y faltas contra la disciplina militar, cuando la nación se encuentre en estado de guerra o cuando el Ejército se halle en campaña en determinada región del país.

Puesto a discusión el dictamen de la comisión sobre el artículo 13, se inscribieron para hablar en contra de éste los señores Federico Ibarra, Esteban Baca Calderón, Hilario Medina y Rubén Martí; y para hablar en pro, los señores José Rivera y Heriberto Jara, quienes expusieron sus razonamientos, hecho lo cual, tras de haberse acordado suficientemente discutido el asunto, en un debate que se enriqueció con la participación de los diputados Frausto y Alberto M. González, se procedió a la votación respectiva del dictamen, que produjo 122 votos por la afirmativa y 61 por la negativa.

En la sesión del 17 de enero de 1917 del Congreso Constituyente se dio lectura al dictamen de la comisión, relativo al Poder Judicial de la Federación y al Tribunal Superior de Justicia y juzgados del Distrito Federal, documento en el que se propuso que los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación fueran elegidos por el Congreso de la Unión, previa discusión de las candidaturas, de las que se daría conocimiento al Ejecutivo a efecto de que pudiera hacer observaciones, y, si lo estimara conveniente, propusiera otros candidatos.

III. LOS TRIBUNALES EN EL TEXTO ORIGINAL DE LA CONSTITUCIÓN DE 1917

Como indiqué en el apartado anterior, el texto del artículo 13 aprobado por el Constituyente de Querétaro, en aras del principio de igualdad de todas las personas ante la ley y ante los tribunales, prohibió que persona alguna fuera juzgada por leyes exclusivas ni por tribunales especiales.

De igual modo, el texto original del citado numeral canceló toda posibilidad de que alguna persona o corporación pudiera tener fuero ni gozar más emolumentos que los que sean compensación de servicios públicos y estén fijados por la ley; sin embargo, mantuvo el fuero de guerra para los delitos y faltas contra la disciplina militar, sin que en ningún caso o por ningún motivo los tribunales militares pudieran extender su jurisdicción sobre personas que no pertenecieran al ejército, en el entendido de que siempre que en un delito o falta del orden militar estuviera complicado un civil, conocería del caso la autoridad civil correspondiente.

1. *Los tribunales del Poder Judicial*

En el capítulo cuarto de su título tercero, el texto original de la carta de 1917, por disposición del primer párrafo de su artículo 94, depositó el ejercicio del Poder Judicial de la Federación en una Suprema Corte de Justicia y en tribunales de circuito y de distrito, cuyo número y atribuciones fijaría la ley.

A este respecto, es de advertir que esta referencia del primer párrafo del artículo 94 del texto original de la citada Constitución a tribunales de distrito se hizo tomando en cuenta que tribunal y juzgado son sinónimos, como se comprueba con la redacción del segundo párrafo del mismo artículo 94, que se refiere expresa y literalmente a los tribunales de circuito y a los jueces de distrito, y se repite en los párrafos cuatro y siete del artículo 97.

A. *La Suprema Corte de Justicia*

En cuanto concierne al máximo tribunal del país, la Constitución de 1917 dispuso que

- Se integrara con once ministros.
- Funcionara siempre en tribunal pleno.

- Sus sesiones se celebraran en los periodos y términos previstos en la ley.
- Para sesionar hubiera la presencia de cuando menos las dos terceras partes de sus miembros.
- Sus resoluciones se adoptaran por mayoría absoluta de votos.
- Los ministros de la Suprema Corte de Justicia fueran elegidos por mayoría absoluta de votos del Congreso de la Unión en funciones de colegio electoral integrado por cuando menos las dos terceras partes de los miembros de las Cámaras, de entre los candidatos propuestos por las legislaturas de los estados, a razón de uno por cada legislatura.
- Después de cuatro años de ocupar el cargo, los ministros de la Suprema Corte de Justicia fueran inamovibles y sólo pudieran ser removidos del cargo por mala conducta, previo juicio de responsabilidad.
- Los requisitos para ser ministro de la Suprema Corte de Justicia consistieran en ser ciudadano mexicano por nacimiento, en pleno ejercicio de sus derechos civiles y políticos; tener una edad mínima de treinta y cinco años; contar con título de abogado expedido por institución legítimamente facultada para ello; gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito que amerite pena corporal de más de un año de prisión, pero tratándose de robo, fraude, falsificación, abuso de confianza y otro que pusiera en entredicho su honradez, la inhabilidad para el cargo sería absoluta.
- El cargo de ministro de la Suprema Corte de Justicia sólo fuera renunciable por causa grave, que calificaba el Congreso de la Unión, o en su defecto, la Comisión Permanente.
- Los ministros de la Suprema Corte de Justicia estuvieran inhabilitados para ocupar cargos o desempeñar empleos de la Federación, de los estados, de los municipios o de los particulares, salvo los cargos honoríficos de asociaciones científicas, literarias o de beneficencia; la infracción de esta prohibición se sancionaba con la pérdida del cargo de ministro.
- Los ministros de la Suprema Corte eligieran cada año a su presidente, quien podría ser reelecto.
- El cargo de ministro de la Suprema corte de Justicia sólo fuera renunciable por causa grave calificada por el Congreso de la Unión.

- Las licencias de los ministros que no excedieran de un mes las concediera la Suprema Corte, y en caso contrario, la Cámara de Diputados, y en sus recesos la Comisión Permanente.
- Al tomar posesión del cargo, rindieran su protesta ante el Congreso de la Unión, y en sus recesos, ante la Comisión Permanente, de la siguiente manera:

Presidente:

¿Protestáis desempeñar leal patrióticamente el cargo de Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Unión que se os ha conferido, y guardar y hacer guardar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y las leyes que de ella dimanen, mirando en todo por el bien y prosperidad de la Unión?

Ministro:

Si protesto.

Presidente:

Si no lo hicieris así, la Nación os lo demande.

B. *Los tribunales de circuito*

Vengo de decirlo, el primer párrafo de su artículo 94 incluyó, entre los depositarios del ejercicio del Poder Judicial de la Federación, a los tribunales de circuito, cuyo número y atribuciones fijaría la ley.

El texto original del artículo 97 constitucional determinó, en su primer párrafo, que los magistrados de los tribunales de circuito fueran designados por la Suprema Corte de Justicia para un periodo de cuatro años, durante el cual sólo podían ser removidos del cargo por mala conducta, previo el juicio de responsabilidad respectivo.

Además, en el segundo párrafo del mismo numeral 97 facultó a la Suprema Corte para cambiar de adscripción a los magistrados de circuito, cuando lo estimara conveniente para el mejor servicio público.

También previó el texto original del artículo 97 constitucional, la posible designación de magistrados de circuito supernumerarios nombrados por la Suprema Corte, para auxiliar a los tribunales donde hubiera rezagos, a fin de que la justicia fuera expedita.

De igual manera, previno el artículo 97 constitucional que los magistrados de circuito pudieran ser comisionados por la Suprema Corte para investigar la conducta de algún juez o magistrado de la Federación, por hechos relativos a la violación de las garantías individuales, del voto público, o por algún otro delito federal.

Por otra parte, los tribunales de circuito fueron distribuidos entre los ministros de la Suprema Corte, para que fueran visitados y revisada la actuación de sus magistrados, así como para recibir las quejas contra ellos y actuar en consecuencia.

La designación de los secretarios y empleados de los tribunales de circuito se atribuyó a sus magistrados.

El último párrafo de la versión original del artículo 97 constitucional dispuso que los magistrados de circuito rindieran su protesta ante la Suprema Corte de Justicia o ante la autoridad que determinara la ley.

El artículo 101 del texto original de la Constitución prohibió a los magistrados de circuito, ocupar cargos o desempeñar empleos de la Federación, de los estados, de los municipios o de los particulares, salvo los cargos honoríficos de asociaciones científicas, literarias o de beneficencia; la infracción de esta prohibición se sancionaba con la pérdida del cargo.

C. Los juzgados de distrito

En el texto original de su artículo 94, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos incluyó, entre los depositarios del ejercicio del Poder Judicial de la Federación, a los juzgados de distrito, cuyo número y atribuciones fijaría la ley.

Dispuso el primer párrafo del texto original del artículo 97 constitucional, que los titulares de los juzgados de distrito fueran designados por la Suprema Corte de Justicia para un periodo de cuatro años, durante el cual sólo podían ser removidos del cargo por mala conducta, previo el juicio de responsabilidad respectivo.

De igual manera, en el segundo párrafo del mismo numeral 97 facultó a la Suprema Corte para cambiar de adscripción a los jueces de distrito cuando lo estimara conveniente para el mejor servicio público.

Previo asimismo el texto original del artículo 97 constitucional, la posible designación de jueces de distrito supernumerarios nombrados por la Suprema Corte, para auxiliar a los juzgados donde hubiera recargos de negocios, a fin de que la justicia fuera expedita.

En su versión original, también previno el artículo 97 constitucional, que los jueces de distrito pudieran ser comisionados por la Suprema Corte para investigar la conducta de algún juez o magistrado de la Federación, por hechos relativos a la violación de las garantías individuales, del voto público, o algún otro delito federal.

Además, el artículo 97 constitucional determinó que los juzgados de distrito fueran distribuidos entre los ministros de la Suprema Corte, para que fueran visitados y revisada la actuación de sus jueces, así como para recibir las quejas contra ellos y actuar en consecuencia.

La designación de los secretarios y empleados de los juzgados de distrito se atribuyó a sus titulares.

Dispuso el último párrafo de la versión original del artículo 97 constitucional, que los jueces de distrito rindieran su protesta ante la Suprema Corte de Justicia o ante la autoridad que determinara la ley.

El artículo 101 del texto original de la Constitución prohibió a los jueces de distrito, ocupar cargos o desempeñar empleos de la Federación, de los estados, de los municipios o de los particulares, salvo los cargos honoríficos de asociaciones científicas, literarias o de beneficencia; la infracción de esta prohibición se sancionaba con la pérdida del cargo.

2. *Los tribunales laborales*

Las Constituciones mexicanas del siglo XIX no contemplaron una jurisdicción laboral, por lo que eran los tribunales comunes los que conocían de los litigios en materia de trabajo, y durante el porfiriato el procedimiento impuso complicados formalismos que conferían enormes ventajas en el litigio a los patrones, en muchos casos extranjeros.

En su versión original, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917 creó la jurisdicción laboral, a través de una junta de arbitraje, al disponer en su artículo 123:

XX. Las diferencias o los conflictos entre el capital y el trabajo, se sujetarán a la decisión de una Junta de representantes de los obreros y de los patronos, y uno del Gobierno.

XXI. Si el patrono se negare a someter sus diferencias al Arbitraje o a aceptar el laudo pronunciado por la Junta, se dará por terminado el contrato de trabajo y quedará obligado a indemnizar al obrero con el importe de tres meses de salario, además de la responsabilidad que le resulte del conflicto. Si la negativa fuere de los trabajadores, se dará por terminado el contrato de trabajo.

3. *Los tribunales militares*

Guiado por el texto del artículo 13 de la Constitución de 1857, el Constituyente de Querétaro reprodujo en el numeral 13 de la Constitución de

1917 las prohibiciones de leyes privativas y de tribunales especiales, y también dejó subsistente el fuero de guerra para los delitos y faltas contra la disciplina militar, pero, además, fue enfático en que los tribunales militares, “en ningún caso y por ningún motivo, podrán extender su jurisdicción sobre personas que no pertenezcan al ejército. Cuando en un delito o falta del orden militar estuviere complicado en paisano, conocerá del caso la autoridad civil que corresponda”.

Se puede entender el fuero de guerra como la jurisdicción de los tribunales militares para juzgar los ilícitos cometidos por los integrantes de las fuerzas armadas en el desempeño de su cargo. El profesor José Manuel Villalpando define al fuero de guerra como

...la jurisdicción o potestad autónoma y exclusiva de juzgar, por medio de los tribunales militares y conforme a las leyes del Ejército, Fuerza Aérea y la Armada, únicamente a los miembros de dichas instituciones, por las faltas o delitos que cometan en actos o hechos del servicio militar, así como la facultad de esos órganos de justicia de ejecutar las sentencias que dicten.¹⁸⁸

Con mayor profundidad, el profesor Gaspar Montes Melo define:

...el fuero de guerra es una jurisdicción especializada que permite a los órganos jurisdiccionales castrenses, investigar y juzgar a los militares en activo que cometen delitos y faltas del orden militar, y que tengan estricta conexión con la disciplina militar o cuando se vulneren bienes jurídicos tutelados por el ordenamiento jurídico militar.¹⁸⁹

4. *Los tribunales de justicia administrativa*

El Constituyente de Querétaro, guiado por la Constitución de 1857, que no instauró una jurisdicción administrativa al optar en su artículo 97 por la defensa judicial del particular contra los actos de la administración pública, y facultar a los tribunales de la Federación para conocer de todas las controversias derivadas del cumplimiento y aplicación de las leyes federales, no previno la creación de tribunal contencioso administrativo alguno.

¹⁸⁸ Villalpando, José Manuel, “La justicia militar en México”, *Revista de Administración Pública*, México, núm. 95, 1997, p. 46.

¹⁸⁹ Montes Melo, Gaspar, *El fuero de guerra en México*, México, UNAM, 2020, p. 29.

5. *Los tribunales agrarios*

Pese a que el Plan de Ayala del 28 de noviembre de 1911 planteó en su punto 6o. el establecimiento de tribunales de justicia agraria, el texto original de la Constitución de 1917 no dispuso la creación de tales tribunales agrarios, que finalmente fueron instaurados en razón de la reforma del artículo 27 constitucional, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 6 de enero de 1992.

6. *El Tribunal Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado*

El *Diario Oficial de la Federación* del 5 de diciembre de 1960 publicó el decreto que agregó el apartado B al artículo 123 constitucional, relativo a los trabajadores del Estado, en cuya fracción XII se dispuso la creación del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, para conocer de los conflictos individuales, colectivos o intersindicales del ámbito burocrático, cuya estructura y atribuciones están previstas en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

IV. LOS TRIBUNALES FEDERALES EN LAS REFORMAS A LA CONSTITUCIÓN

En México, los tribunales federales previstos en la Constitución de 1917 han tenido una fuerte evolución en virtud de reformas a la ley fundamental, que dispusieron no sólo la variación de su estructura y atribuciones, sino también la creación de algunos y la supresión de otros, así como el estatus de sus integrantes, como a continuación se expone.

1. *Evolución de los tribunales del Poder Judicial Federal*

La regulación constitucional de los órganos jurisdiccionales del Poder Judicial de la Federación ha sido objeto de numerosas reformas, que a continuación se detallan.

A. La reforma publicada el 28 de agosto de 1928

El Constituyente permanente inició la modificación de los tribunales del Poder Judicial, mediante reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 28 de agosto de 1928, que cambió el texto de los artículos 76, 79, 94 y 96, a efecto de aumentar a dieciséis el número de ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que podría funcionar en pleno, o dividida en tres Salas, y de modificar la manera de designarlos, confiriendo al presidente de la República la facultad de nombrarlos, pero con aprobación del Senado o de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión; además, dispuso que la remuneración tanto de los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación como de los magistrados de circuito y de los jueces de distrito no podría ser disminuida durante su encargo.

Por tanto, transfirió esta reforma constitucional al presidente de la República, la atribución del Congreso de elegir, de entre los candidatos propuestos por las legislaturas de los estados, a los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Es de hacer notar que esa facultad de nombramiento conferida al titular del Poder Ejecutivo fue acotada porque el texto reformado en 1928 del artículo 96 constitucional dispuso:

Los nombramientos de los ministros de la Suprema Corte, serán hechos por el Presidente de la República y sometidos a la aprobación de la Cámara de Senadores, la que otorgará o negará esa aprobación, dentro del improrrogable término de diez días. Si la Cámara no resolviese dentro de dicho término, se tendrán por aprobados los nombramientos.

Consecuentemente, se reformaron los artículos 76 y 79 constitucionales para incluir dentro de las facultades exclusivas del Senado y de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, respectivamente, la de otorgar o negar su aprobación a los nombramientos de ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

B. La reforma publicada el 15 de diciembre de 1934

En virtud de esta reforma constitucional publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 15 de diciembre de 1934, se modificaron los artículos 94 y 95 de la Constitución, el primero de ellos para aumentar a veintiuno el número de ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los que podrían funcionar en pleno, o distribuidos en cuatro salas de cinco minis-

tros cada una, así como para elevar a seis años la duración de los cargos de ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de magistrados de circuito y de jueces de distrito.

El propósito de la modificación del artículo 95 constitucional de 1934 consistió en establecer como otro requisito para ocupar el cargo de ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación: el de no tener más de sesenta y cinco años de edad el día de la elección —se mantuvo la edad mínima de treinta y cinco años el día de la elección—, y de exigir no sólo que tuviera título de abogado expedido por institución legalmente autorizada para ello, como había dispuesto el texto original, sino que además hubiera sido expedido cuando menos cinco años antes.

C. La reforma publicada el 10 de febrero de 1944

Se modificó nuevamente el artículo 94 constitucional, mediante decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* del 10 de febrero de 1944, para que el número de salas de la Suprema Corte de Justicia fuera fijado por la ley. Además, se le agregó un párrafo del tenor siguiente: “Los ministros de la Suprema Corte de Justicia sólo podrán ser privados de sus puestos cuando observen mala conducta, de acuerdo con la parte final del artículo 111 o previo el juicio de responsabilidad correspondiente”.

D. La reforma publicada el 10 de febrero de 1951

Afectó la reforma de la Constitución federal publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 10 de febrero de 1951, por haber modificado sus artículos 94, 97 y 98.

En virtud de la modificación de 1951 al artículo 97, los magistrados de circuito y los jueces de distrito durarían en el cargo cuatro años, al término de los cuales, si fueran reelectos, serían inamovibles.

La modificación de 1951 al artículo 98 dispuso que para cubrir la falta temporal de un ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que excediera de un mes, el presidente de la República sometiera el nombramiento de un ministro provisional a la aprobación del Senado, o, en su receso, a la de la Comisión Permanente.

E. *La reforma publicada el 28 de octubre de 1967*

Se cambió, mediante la reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 28 de octubre de 1967, el encabezado del artículo 94, para quedar en los siguientes términos: “Se deposita el ejercicio del Poder Judicial de la Federación en una Suprema Corte de Justicia, en Tribunales de Circuito, Colegiados en materia de Amparo y Unitarios en materia de Apelación, y en Juzgados de Distrito”.

Además, dispuso que la Suprema Corte se integrara con veintiún ministros numerarios y cinco ministros suplentes; estos últimos formarían parte del Pleno cuando suplieran a los numerarios.

Se modificó, en la misma fecha, el artículo 98 constitucional, para determinar que los ministros numerarios fueran suplidos en sus faltas temporales por los suplentes, pero

Si la falta excediere de un mes, el Presidente de la República someterá el nombramiento de un ministro provisional a la aprobación del Senado o en su receso a la de la Comisión Permanente, observándose, en su caso, lo dispuesto en la parte final del artículo 96 de esta Constitución. Si faltare un Ministro por defunción o por cualquiera causa de separación definitiva, el Presidente someterá un nuevo nombramiento a la aprobación del Senado. Si el Senado no estuviere en funciones, la Comisión Permanente dará su aprobación, mientras se reúne aquél y da la aprobación definitiva. Los supernumerarios que suplan a los numerarios, permanecerán en el desempeño del cargo hasta que tome posesión el Ministro nombrado por el Presidente de la República ya sea con carácter provisional o definitivo

Si faltare un ministro por defunción, o por cualquiera causa de separación definitiva, el presidente someterá un nuevo nombramiento a la aprobación del Senado. Si el Senado no estuviere en funciones, la Comisión Permanente dará su aprobación, mientras se reúne aquél y da su aprobación definitiva.

F. *La reforma publicada el 6 de diciembre de 1977*

Merced a la reforma de nuestra ley fundamental, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 6 de diciembre de 1977, se agregó un párrafo al artículo 97 del tenor siguiente:

La Suprema Corte de Justicia está facultada para practicar de oficio la averiguación de algún hecho o hechos que constituyan la violación del voto público, pero sólo en los casos en que a su juicio pudiera ponerse en duda la

legalidad de todo el proceso de elección de alguno de los Poderes de la Unión. Los resultados de la investigación se harán llegar oportunamente a los órganos competentes.

G. *La reforma publicada el 28 de diciembre de 1982*

Consistió la reforma constitucional publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 28 de diciembre de 1982, en una actualización del último párrafo del artículo 94 y del primer párrafo del artículo 97, que quedaron con los textos siguientes:

Artículo 94...

Los Ministros de la Suprema Corte de Justicia sólo podrán ser privados de sus puestos en los términos del Título Cuarto de esta Constitución.

Artículo 97. Los Magistrados de Circuito y los jueces de Distrito serán nombrados por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, tendrán los requisitos que exija la ley y durarán cuatro años en el ejercicio de su encargo, al término de los cuales, si fueren reelectos o promovidos a cargos superiores, sólo podrán ser privados de sus puestos en los términos del Título Cuarto de esta Constitución.

H. *La reforma publicada el 10 de agosto de 1987*

La reforma del artículo 94 constitucional, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 10 de agosto de 1987, modificó el encabezado de dicho numeral, a fin de depositar el ejercicio del Poder Judicial de la Federación en una Suprema Corte de Justicia, en tribunales de circuito, colegiados, y en juzgados de distrito.

Asimismo, dispuso integrar a la Suprema Corte de Justicia de la Nación con veintiún ministros numerarios y hasta cinco supernumerarios (recuérdese que la reforma de 1967 había dispuesto que además de los numerarios hubiera cinco supernumerarios, ni uno más, ni uno menos).

La reforma dejó al legislador ordinario la tarea de regular la competencia de los órganos depositarios del ejercicio del Poder Judicial de la Federación, el funcionamiento de la Suprema Corte en pleno y en salas; también las responsabilidades en que incurran los servidores públicos de dicho poder, así como los términos en que sea obligatoria la jurisprudencia que establezcan los tribunales del Poder Judicial de la Federación; pero encomendó al Pleno de la Suprema Corte determinar el número, división en circuitos y

especialización por materia de los tribunales unitarios y colegiados de circuito y de los juzgados de distrito.

I. *La reforma publicada el 31 de diciembre de 1994*

En virtud de la reforma de nuestra ley fundamental, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 31 de diciembre de 1994, se hizo una modificación radical de la integración de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, mediante la reforma de los artículos 94, 96, 97 y 100, que redujo a once el número de ministros, quienes deben durar quince años en el cargo, y creó el Consejo de la Judicatura Federal, al que incluyó entre los depositarios del ejercicio del Poder Judicial de la Federación, entre otros cambios.

Además, el artículo primero transitorio del decreto de reformas correspondiente dispuso que éste entrara en vigor al día siguiente de su publicación en el *Diario Oficial de la Federación*; en el segundo transitorio determinó que los ministros que estuvieran entonces desempeñando el cargo concluirían sus funciones al entrar en vigor dicho decreto, y recibirían una pensión vitalicia igual al sueldo que percibían, salvo que fueran nuevamente nombrados para ocupar dicho cargo.

La reforma en comento provocó numerosas críticas, y se le tildó de golpe de Estado y de *fujimorazo*, entre otras causas, porque disolvió al órgano supremo del Poder Judicial de la Federación, y durante un lapso de tiempo no hubo Suprema Corte de Justicia de la Nación, además de que el despido masivo de los ministros conllevó la violación a la inamovilidad de ellos, establecida en el artículo 94 constitucional.

El texto del artículo 94, conforme al decreto de reformas de 1994, es el siguiente:

Artículo 94. Se deposita el ejercicio del Poder Judicial de la Federación en una Suprema Corte de Justicia, en Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito, en Juzgados de Distrito y en un Consejo de la Judicatura Federal. La Suprema Corte de Justicia de la Nación se compondrá de once Ministros y funcionará en Pleno o en Salas.

...

El Consejo de la Judicatura Federal determinará el número, división en circuitos, competencia territorial y, en su caso, especialización por materia, de los Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y de los Juzgados de Distrito.

El Pleno de la Suprema Corte de Justicia, estará facultado para expedir acuerdos generales, a fin de lograr una adecuada distribución entre las Salas

de los asuntos que competa conocer a la propia Corte y remitir a los Tribunales Colegiados de Circuito, aquellos asuntos en los que hubiera establecido jurisprudencia, para la mayor prontitud de su despacho.

...

La remuneración que perciban por sus servicios los Ministros de la Suprema Corte, los Magistrados de Circuito, los Jueces de Distrito y los Consejeros de la Judicatura Federal, no podrá ser disminuida durante su encargo. Los Ministros de la Suprema Corte de Justicia durarán en su encargo quince años, sólo podrán ser removidos del mismo en los términos del Título Cuarto de esta Constitución y, al vencimiento de su periodo, tendrán derecho a un haber por retiro. Ninguna persona que haya sido Ministro podrá ser nombrada para un nuevo periodo, salvo que hubiera ejercido el cargo con el carácter de provisional o interino.

Además, se modificó el artículo 95 constitucional, para incrementar a diez años la antigüedad mínima del título de abogado de quienes fueran nombrados ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Asimismo, la reforma de 1994 modificó el artículo 96 constitucional, a efecto de que para el nombramiento de los ministros de la Suprema Corte de Justicia, el titular del Poder Ejecutivo sometiera una terna a consideración del Senado, ante el cual comparecerían los candidatos propuestos para cubrir la vacante; hecho lo anterior, la designación se realizaría por el voto de las dos terceras partes de los miembros del Senado presentes, dentro del improrrogable plazo de treinta días. En caso de que la Cámara de Senadores no resolviera dentro de dicho plazo, ocuparía el cargo de ministro la persona que dentro de la terna designara el presidente de la República.

En el supuesto de que el Senado rechazara la totalidad de la terna propuesta, el presidente de la República propondría una nueva, en los términos del párrafo anterior, y si la segunda terna también fuera rechazada, ocuparía el cargo la persona que dentro de la terna designara el presidente de la República.

De igual modo, la reforma de 1994 modificó el artículo 100 constitucional, que desde su texto original había versado sobre las licencias de los ministros de la Suprema Corte, de dedicarlo con el propósito de encomendar la administración, vigilancia y disciplina del Poder Judicial de la Federación al Consejo de la Judicatura Federal, el que se integraría con siete miembros, uno de los cuales sería el presidente de la Suprema Corte de Justicia, quien también lo sería del Consejo, otro sería un magistrado de tribunal colegiado de circuito, otro sería un magistrado de tribunal unitario de circuito, y uno más debería ser juez de distrito; los tres habrían de elegirse por insaculación.

ción; de los tres restantes, dos serían designados por el Senado y el otro, por el presidente de la República. El Consejo funcionaría en pleno o en comisiones; el pleno resolvería sobre la designación, adscripción y remoción de magistrados y jueces.

Dispuso además la reforma en comento, que la Suprema Corte de Justicia elaborara su propio presupuesto, y el Consejo de la Judicatura Federal lo hiciera para el resto del Poder Judicial de la Federación.

J. La reforma publicada el 22 de agosto de 1996

El *Diario Oficial de la Federación* del 22 de agosto de 1996 publicó el decreto de reformas constitucionales por el que se modificó el artículo 94, en cuya virtud se dispuso crear al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, e incluirlo dentro de los depositarios de dicho poder, y se encomendó al legislador ordinario regular su competencia.

Además, previno que la remuneración de los magistrados del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación no podría ser disminuida durante su encargo.

Por otra parte, en el mismo decreto se modificó el texto del artículo 99, que antes se había referido a las licencias de los ministros de la Suprema Corte, para dedicarlo a determinar las bases de la estructura, funcionamiento y competencia del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, máximo órgano jurisdiccional en materia electoral del país, que se compondría de una Sala Superior integrada por siete magistrados electorales y de salas regionales.

Este artículo 99 dispuso que la administración, vigilancia y disciplina del Tribunal Electoral se encomendara a una Comisión del Consejo de la Judicatura Federal, integrada por el presidente del Tribunal Electoral, quien la presidiría, un magistrado electoral de la Sala Superior designado por insaculación, y tres miembros del Consejo de la Judicatura Federal.

K. La reforma publicada el 11 de junio de 1999

Dispuso la reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 11 de junio de 1999, la modificación del artículo 94 constitucional, a efecto de que el Consejo de la Judicatura Federal ya no figurara entre los depositarios del ejercicio del Poder Judicial de la Federación, y en cambio, en un párrafo adicional dispuso que la administración, vigilancia y disciplina del Poder

Judicial de la Federación, salvo la Suprema Corte de Justicia, estuvieran a cargo del Consejo de la Judicatura Federal.

Además, se modificó el último párrafo del artículo 97 constitucional, a efecto de que los magistrados de circuito y los jueces de distrito rindan protesta ante la Suprema Corte de Justicia y ante el Consejo de la Judicatura Federal.

Asimismo, el decreto de reformas a la Constitución publicado el 11 de junio de 1999 incluyó la modificación del artículo 100, a efecto de establecer que los consejeros no son representantes de quien los designa; en consecuencia, deben ejercer su función con independencia e imparcialidad, en aras de lo cual sólo podrán ser removidos en los términos del título cuarto de la Constitución.

Asimismo, el Consejo, de acuerdo con lo que establezca la ley, tendrá facultad para expedir acuerdos generales para el adecuado ejercicio de sus funciones. Por su parte, la Suprema Corte de Justicia podrá solicitar al Consejo la expedición de los acuerdos generales que estime necesarios para asegurar un adecuado ejercicio de la función jurisdiccional federal. El Pleno de la Corte también podrá revisar y, en su caso, revocar los acuerdos que el Consejo apruebe, por mayoría de cuando menos ocho votos, en el entendido de que el legislador ordinario establecerá los términos y procedimientos para el ejercicio de tales atribuciones.

Además, la modificación de 1999 al artículo 100 constitucional previene que las decisiones del Consejo sean definitivas e inatacables; consecuentemente, no procede juicio ni recurso alguno en contra de aquélla, excepto las relativas a la designación, adscripción, ratificación y remoción de magistrados y jueces, que podrán ser revisadas por la Suprema Corte de Justicia sólo para constatar que hayan sido adoptadas conforme a las reglas dispuestas en la correspondiente ley orgánica.

L. La reforma publicada el 2 de agosto de 2007

Merced a la reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 2 de agosto de 2007, se modificó la fracción VI del artículo 95 constitucional, a efecto de incluir entre los requisitos para ser ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los de no haber sido secretario de Estado, procurador general de la República o procurador de Justicia del Distrito Federal, senador, diputado federal ni gobernador de algún estado o jefe del Distrito Federal, durante el año anterior al de su nombramiento.

M. La reforma publicada el 8 de junio de 2011

El *Diario Oficial de la Federación* del 8 de junio de 2011 publicó el decreto de reformas constitucionales por el que se modificó el artículo 94, merced al cual facultó al Consejo de la Judicatura Federal para crear, mediante acuerdos, plenos de circuito, atendiendo al número y especialización de los tribunales colegiados que pertenezcan a cada circuito, cuya integración y funcionamiento determinan las leyes, las que también fijan los términos en que sea obligatoria la jurisprudencia que establezcan los tribunales del Poder Judicial de la Federación y los plenos de circuito acerca de la interpretación de la Constitución y normas generales, así como los requisitos para su interrupción y sustitución.

Asimismo, la modificación de 2011 al artículo 94 constitucional incorporó a los magistrados electorales a la lista de funcionarios del Poder Judicial Federal, a los que se prohíbe disminuirles su remuneración durante su encargo.

N. La reforma publicada el 10 de junio de 2011

En virtud de la reforma al artículo 97 constitucional publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 10 de junio de 2011, se modificó el encabezado de dicho numeral, para quedar en los siguientes términos: “La Suprema Corte de Justicia de la Nación podrá solicitar al Consejo de la Judicatura Federal que averigüe la conducta de algún juez o magistrado federal”.

O. La reforma publicada el 11 de junio de 2013

El decreto de reformas constitucionales publicado en el *Diario Oficial de la Federación* del 11 de junio de 2013 modificó el texto del quinto párrafo del artículo 94 constitucional, a efecto de que haya tribunales de circuito y juzgados de distrito especializados en radiodifusión y telecomunicaciones.

P. La reforma publicada el 10 de febrero de 2014

En virtud del decreto de reformas constitucionales publicado en el *Diario Oficial de la Federación* del 10 de febrero de 2014, se modificó el texto de la fracción VI del artículo 95 constitucional, para quedar en los siguientes términos:

Para ser electo ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación se necesita:

...

VI. No haber sido Secretario de Estado, Fiscal General de la República, senador, diputado federal ni gobernador de algún Estado o Jefe de Gobierno del Distrito Federal, durante el año previo al día de su nombramiento.

Q. La reforma publicada el 29 de enero de 2016

El *Diario Oficial de la Federación* del 29 de enero de 2016 publicó el decreto que modificó la fracción VI del artículo 95 de nuestra ley fundamental, para quedar como sigue:

Para ser electo ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación se necesita:

...

VI. No haber sido Secretario de Estado, Fiscal General de la República, senador, diputado federal ni titular del poder ejecutivo de alguna entidad federativa, durante el año previo al día de su nombramiento.

2. Evolución de los tribunales laborales de la Federación

A. La reforma publicada el 5 de diciembre de 1960

El 5 de diciembre de 1960 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el decreto que modificó al artículo 123 constitucional, mediante la adición de su apartado B, para regular las relaciones laborales “Entre los Poderes de la Unión, los Gobiernos del Distrito y Territorios Federales y sus trabajadores”, excepción hecha de los militares, de los marinos, de los miembros de los cuerpos de seguridad pública, y del personal del servicio exterior (fracción XIII).

La fracción XII de dicho apartado dispuso la creación del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, para dirimir los conflictos individuales, colectivos e intersindicales correspondientes, con la salvedad de los conflictos que se suscitaran entre el Poder Judicial y sus servidores, que serían resueltos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

B. La reforma publicada el 8 de octubre de 1974

El decreto de reformas constitucionales publicado en el *Diario Oficial de la Federación* del 8 de octubre de 1974 modificó el artículo 43 de la carta magna, para convertir a los territorios federales de Baja California Sur y Quintana Roo en estados (últimos territorios existentes a la sazón), por lo que, consecuentemente, reformó también el encabezado del apartado B del artículo 123 de nuestra ley fundamental para suprimir la alusión a los territorios federales, y quedar de la siguiente forma: “Entre los Poderes de la Unión, el Gobierno del Distrito Federal y sus Trabajadores”.

C. La reforma publicada el 19 de diciembre de 1978

Merced a la reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 19 de diciembre de 1978, se agregó un párrafo —después del primero— al artículo 123 constitucional —con el fin de mejorar su redacción—, del tenor siguiente: “El Congreso de la Unión, sin contravenir a las bases siguientes, deberá expedir leyes sobre el trabajo, las cuales regirán...”.

D. La reforma publicada el 17 de noviembre de 1982

En virtud de la reforma constitucional publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 17 de noviembre de 1982, se agregó la fracción XIII bis al apartado B del artículo 123, que dispuso que las relaciones laborales de las instituciones referidas en el párrafo quinto del artículo 28 constitucional¹⁹⁰ se rigieran por lo dispuesto el apartado B.

E. La reforma publicada el 27 de junio de 1990

El 27 de junio de 1990 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* la reforma de la fracción XIII bis del apartado B del artículo 123 constitucional, que dispuso que las relaciones laborales de las instituciones integrantes del sistema bancario mexicano se rigieran por este apartado.

¹⁹⁰ “El Estado contará con los organismos y empresas que requiera para el eficaz manejo de las áreas estratégicas a su cargo y en las actividades de carácter prioritario donde, de acuerdo con las leyes, participe por sí o con los sectores social y privado”.

F. La reforma publicada el 20 de agosto de 1993

De conformidad con nueva reforma de la fracción XIII bis del apartado B del artículo 123 constitucional, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 20 de agosto de 1993, las relaciones laborales del Banco Central con sus trabajadores también quedarán regidas por dicho apartado.

G. La reforma publicada el 29 de enero de 2016

En virtud del decreto de modificación constitucional publicado el 29 de enero de 2016, el Distrito Federal se convirtió en la entidad federativa Ciudad de México, mediante reforma del artículo 122, lo que provocó que también se reformara el encabezado del apartado B del artículo 123 constitucional, para eliminar la mención del Distrito Federal, y quedar con el texto siguiente “B. Entre los Poderes de la Unión y sus trabajadores”.

H. La reforma publicada el 24 de febrero de 2017

El *Diario Oficial de la Federación* del 24 de febrero de 2017 publicó el decreto que modificó la fracción XX del artículo 123 constitucional para cambiar el sistema de justicia laboral, a efecto de encomendar la resolución de las controversias entre trabajadores y patrones a tribunales laborales del Poder Judicial de la Federación o de las entidades federativas, cuyos integrantes serán designados en los términos establecidos en los artículos constitucionales 94, 97, 116, fracción III, y 122, apartado A, fracción IV, según corresponda, y deberán contar con preparación y experiencia en materia laboral.

Las resoluciones de tales tribunales habrán de respetar los principios de legalidad, imparcialidad, transparencia, autonomía e independencia.

Se prevé como requisito para intentar la instancia jurisdiccional laboral, que los trabajadores y patrones agoten previamente la vía conciliatoria correspondiente, función que en el orden local queda a cargo de centros de conciliación, especializados e imparciales, que debe haber en todas las entidades federativas.

En el ámbito federal, a semejanza del de las entidades federativas, dicha función conciliatoria queda a cargo de un organismo descentralizado al que, además, le corresponderá el registro de los contratos colectivos de trabajo y de las organizaciones sindicales.

3. Los tribunales militares en las reformas a la Constitución

El artículo 13 constitucional es uno de los pocos de nuestra carta magna que hasta ahora no ha sido modificado, por lo que mantiene su texto original, conforme al cual

Nadie puede ser juzgado por leyes privativas ni por tribunales especiales. Ninguna persona o corporación puede tener fuero, ni gozar más emolumentos que los que sean compensación de servicios públicos y estén fijados por la ley. Subsiste el fuero de guerra para los delitos y faltas contra la disciplina militar; pero los tribunales militares en ningún caso y por ningún motivo podrán extender su jurisdicción sobre personas que no pertenezcan al Ejército. Cuando en un delito o falta del orden militar estuviese complicado un paisano, conocerá del caso la autoridad civil que corresponda.

4. Surgimiento y evolución de los tribunales de justicia administrativa

El germen de la jurisdicción administrativa mexicana se ubica en el artículo 14 de las Bases Constitucionales expedidas por el Congreso el 15 de diciembre de 1835, conforme al cual una ley arreglaría la jurisdicción económica y contenciosa, y al año siguiente hicieron su aparición formal los tribunales administrativos en el constitucionalismo mexicano en la figura de los tribunales de hacienda previstos en el artículo 1o. de la quinta de las leyes de la Constitución de 1836, que dispuso: “Artículo 1o. El Poder Judicial de la República se ejercerá por una Corte Suprema de Justicia, por los tribunales superiores de los Departamentos, por los de Hacienda que establecerá la ley de la materia y por los juzgados de primera instancia”.

Las Bases para la Administración de la República, hasta la promulgación de la Constitución emitidas el 23 de abril de 1853 por el presidente Antonio López de Santa Anna en su carácter de dictador, dispusieron, en su sección segunda, la existencia del Consejo de Estado, institución regulada, siguiendo al modelo francés, en la Ley para el Arreglo de lo Contencioso Administrativo, más conocida como Ley Lares, por haber sido redactada por Teodosio Lares, a la sazón ministro de Justicia, la cual estableció que dentro del Consejo de Estado hubiera una sección compuesta por cinco abogados nombrados por el presidente de la República que conociera de lo contencioso administrativo.

Al decir de Ernesto Flores Zavala,

En esa época se crearon los jueces y Tribunales de Hacienda para conocer los negocios civiles o criminales en los que tuviera algún interés el fisco nacional o municipal, o sea de los negocios judiciales que versaran sobre contribuciones o impuestos a favor de la instrucción pública o de los Ayuntamientos y de algunos delitos fiscales.¹⁹¹

En su texto original, la Constitución mexicana de 1917, a semejanza de la Constitución de 1957, no dispuso la existencia de una jurisdicción administrativa, no obstante lo cual, el 1o. de enero de 1937, de nuevo se instauró formalmente en México la justicia administrativa, al entrar en vigor la Ley de Justicia Fiscal, expedida por el presidente Lázaro Cárdenas en ejercicio de facultades extraordinarias el 27 de agosto de 1936 (publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 31 de agosto de 1936), lo cual dio lugar a iniciar las actividades del Tribunal Fiscal de la Federación (posteriormente llamado Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, y finalmente, Tribunal de Justicia Administrativa), cuyo proceso de reconocimiento constitucional se inició mediante la reforma del segundo párrafo de la fracción I del artículo 104 constitucional, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 30 de diciembre de 1946, que dispuso:

En los juicios en que la Federación esté interesada, las leyes podrán establecer recursos ante la Suprema Corte de Justicia contra las sentencias de segunda instancia o contra las de tribunales administrativos creados por una ley federal, siempre que dichos tribunales estén dotados de plena autonomía para dictar sus fallos.

Como mencioné antes, el texto original de la Constitución 1917 no dispuso la existencia de una jurisdicción administrativa, pero mediante diversas reformas dio lugar a la creación del órgano jurisdiccional actual, ajeno al Poder Judicial de la Federación, dotado de plena autonomía para dictar sus fallos, tanto para dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública federal y los particulares: Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

Así, se adicionó al artículo 73 constitucional la fracción XXIX H, mediante decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* del 10 de agosto

¹⁹¹ Flores Zavala, Ernesto, “El Tribunal de lo Contencioso Administrativo”, *Revista del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal*, núm. 1. vol. 1, 17 de julio de 1972, pp. 69-80.

de 1987, que terminó de disipar cualquier duda acerca de la constitucionalidad del Tribunal Fiscal de la Federación, por conferir al Congreso facultad

XXIX-H. Para expedir leyes que instituyan tribunales de lo contencioso administrativo dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la Administración Pública Federal o del Distrito Federal y los particulares, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones.

La reforma de esta fracción del artículo 73 constitucional publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 25 de octubre de 1993 quitó al Congreso de la Unión la facultad para expedir leyes que instituyan tribunales de lo contencioso administrativo dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública del Distrito Federal y los particulares, pero mantuvo la relativa a resolver las que se den entre la administración pública federal y los particulares.

Finalmente, el 27 de mayo de 2015 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el decreto que modificó radicalmente esta fracción del artículo 73 constitucional —que abrió paso a la creación del Tribunal Federal de Justicia Administrativa—, para quedar en los siguientes términos:

Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

XXIX-H. Para expedir la ley que instituya el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, dotado de plena autonomía para dictar sus fallos, y que establezca su organización, su funcionamiento y los recursos para impugnar sus resoluciones.

El Tribunal tendrá a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública federal y los particulares.

Asimismo, será el órgano competente para imponer las sanciones a los servidores públicos por las responsabilidades administrativas que la ley determine como graves y a los particulares que participen en actos vinculados con dichas responsabilidades, así como fincar a los responsables el pago de las indemnizaciones y sanciones pecuniarias que deriven de los daños y perjuicios que afecten a la Hacienda Pública Federal o al patrimonio de los entes públicos federales.

El Tribunal funcionará en Pleno o en Salas Regionales.

La Sala Superior del Tribunal se compondrá de dieciséis Magistrados y actuará en Pleno o en Secciones, de las cuales a una corresponderá la reso-

lución de los procedimientos a que se refiere el párrafo tercero de la presente fracción.

Los Magistrados de la Sala Superior serán designados por el Presidente de la República y ratificados por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes del Senado de la República o, en sus recesos, por la Comisión Permanente. Durarán en su encargo quince años improrrogables.

Los Magistrados de Sala Regional serán designados por el Presidente de la República y ratificados por mayoría de los miembros presentes del Senado de la República o, en sus recesos, por la Comisión Permanente. Durarán en su encargo diez años pudiendo ser considerados para nuevos nombramientos.

Los Magistrados sólo podrán ser removidos de sus cargos por las causas graves que señale la ley.

5. *Aparición de los tribunales de justicia agraria*

Como indiqué antes, la Constitución de 1917 no ordenó la institución de tribunales de justicia agraria, que finalmente fueron creados a consecuencia de la modificación del artículo 27 constitucional mediante decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* del 6 de enero de 1992, con el propósito, entre otros, de instituir tribunales agrarios dotados de autonomía y plena jurisdicción, a cuyo efecto su fracción XIX quedó redactada de la siguiente manera:

XIX. Con base en esta Constitución, el Estado dispondrá las medidas para la expedita y honesta impartición de la justicia agraria, con objeto de garantizar la seguridad jurídica en la tenencia de la tierra ejidal, comunal y de la pequeña propiedad, y apoyará la asesoría legal de los campesinos.

Son de jurisdicción federal todas las cuestiones que por límites de terrenos ejidales y comunales, cualquiera que sea el origen de éstos, se hallen pendientes o se susciten entre dos o más núcleos de población; así como las relacionadas con la tenencia de la tierra de los ejidos y comunidades. Para estos efectos y, en general, para la administración de justicia agraria, la ley instituirá tribunales dotados de autonomía y plena jurisdicción, integrados por magistrados propuestos por el Ejecutivo Federal y designados por la Cámara de Senadores o, en los recesos de ésta, por la Comisión Permanente.

La ley establecerá un órgano para la procuración de justicia agraria.