

00761



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

POSGRADO EN DERECHO
FACULTAD DE DERECHO

“EL ÓRGANO PÚBLICO AUTÓNOMO Y EL
TRIBUNAL LEGISLATIVO EN MÉXICO”

TESIS

QUE PARA OBTENER EL GRADO DE
MAESTRO EN DERECHO

P R E S E N T A

GUSTAVO ARTURO ESQUIVEL VÁZQUEZ

DIRECTORA DE TESIS:
DOCTORA MARGARITA BEATRIZ LUNA RAMOS

MÉXICO, D.F.

2005

0349944

Autorizo a la Dirección General de Bibliotecas de la UNAM a difundir en formato electrónico e impreso el contenido de mi trabajo recopional.

NOMBRE: GUSTAVO ARTURO Esquivel Vázquez
Propio

FECHA: 15 - Noviembre - 2005

FIRMA: G. A. Esquivel

“El Órgano Público Autónomo y el Tribunal Legislativo en México”

Investigación que presenta **Gustavo Arturo Esquivel Vázquez** con el propósito de obtener el grado de **Maestro en Derecho**

Número de cuenta **7509295-7** y número de expediente **70233**

Directora de tesis: Doctora Margarita Beatriz Luna Ramos

Dedico esta investigación a mi esposa, a mis padres, a mis hermanos y, a mis sobrinos.

A la Ministra Doctora Margarita Beatriz Luna Ramos, agradeciendo su dirección e invaluable apoyo y generosidad para la concreción de este trabajo.

A la Universidad Nacional Autónoma de México y sus maestros

Índice

I. Introducción

II. Forma del Estado y del Gobierno Mexicano

1. Concepto de Estado
2. Concepto de Federación
3. Concepto de Gobierno
4. Concepto de Presidencialismo
5. Desarrollo histórico del Estado Mexicano
6. El Estado Federal Mexicano
7. El Presidencialismo Mexicano

III. División de Poderes

1. Concepto
2. Principios que rigen a la división de poderes
3. Antecedentes
4. Situación actual
 - 4.1 Decreto Ley
 - 4.2 Decreto Delegado

IV. Poder Legislativo Mexicano.

1. Concepto de Poder Legislativo
2. Desarrollo Histórico
 - 2.1 Surgimiento del Estado mexicano 1821-1824.
 - 2.2 La primera Constitución Federal
 - 2.3 La República centralista
 - 2.4 La Federación restaurada
 - 2.5 La Constitución de 1857
3. Composición Actual
4. Función Legislativa y Facultades

V. Poder Judicial Mexicano

1. Concepto de Poder Judicial
2. Desarrollo Histórico
 - 2.1 Época Tenochca
 - 2.2 Época Colonial
 - 2.3 Consumación de la Independencia-Iturbide
 - 2.4 Primera Constitución Federal
 - 2.5 La República Central
 - 2.6 Restauración del Federalismo
 - 2.7 Constitución de 1857
 - 2.8 Constitución de 1917
3. Composición Actual
4. Función Jurisdiccional y Facultades

VI. Poder Ejecutivo Mexicano

1. Concepto de Poder Ejecutivo
2. Desarrollo Histórico
3. Composición Actual
4. Función Administrativa y Facultades

VII. La Administración Pública y las formas de organización administrativa

1. Concepto de Administración Pública
2. Centralización
3. Desconcentración
4. Descentralización
 - 4.1 Diferencia entre órgano desconcentrado y organismo descentralizado
5. Sociedades Mercantiles y Empresas de Estado
6. Órganos Administrativos Intermedios

VIII. El Órgano Público Autónomo

1. Concepto
2. Características
3. Diferencia entre organismo constitucional autónomo y un órgano público autónomo
4. Relación y breves características de organismos constitucionales autónomos y órgano público autónomo
 - 4.1 Organismos constitucionales autónomos
 - 4.1.1 Instituto Federal Electoral
 - 4.1.2 Comisión Nacional de Derechos Humanos
 - 4.1.3 Banco de México
 - 4.1.4 Universidades y las demás instituciones de educación superior a las que la ley otorgue autonomía
 - 4.1.5 Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa
 - 4.1.6 Tribunal Superior Agrario
 - 4.2 Órgano público autónomo

IX. El Tribunal Legislativo

1. Concepto
2. Desarrollo Histórico
 - 2.1 Antecedente modelo francés
 - 2.2 Reforma borbónica siglo XVIII
 - 2.3 Propuesta Lares 1853
 - 2.4 Modelo judicialista Constitución 1857
 - 2.5 Creación del Tribunal Fiscal de la Federación 1936
 - 2.6 Primer Código Fiscal de la Federación 1938
 - 2.7 Reforma Constitucional 1946
 - 2.8 Reforma Constitucional y primera Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación 1967
 - 2.9 Regionalización del Tribunal Fiscal de la Federación 1978
 - 2.10 Reforma Constitucional de 1987 y establecimiento del tribunal legislativo
 - 2.11 Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación 1996

2.12 Instauración del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa 2001

2.13 Períodos del Tribunal

3. Composición Actual

4. Facultades en el ámbito jurisdiccional

5. Características del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa como tribunal legislativo y organismo constitucional autónomo

X. Conclusiones

XI. Fuentes

I. Introducción

En la investigación que se presenta con el propósito de obtener el grado de Maestro en Derecho, se analiza lo relativo a los organismos públicos autónomos, con el objetivo de demostrar que no constituyen otro poder y que realizan funciones esenciales del Estado y, por otra parte estudiar las facultades del Poder Legislativo para establecer Tribunales y las características de estos, para denominarlos Tribunales Legislativos.

Al desarrollar la investigación se han empleado las denominadas empírica y la documental, sobre las cuales FIX-ZAMUDIO considera que:

"103. En tal virtud, el jurista está obligado a analizar los documentos en los cuales se contengan los códigos, leyes, reglamentos y en general, todo lo que constituye el derecho legislado, así como aquellas publicaciones en las cuales se contengan los fallos de los diversos tribunales, es decir, de la jurisprudencia judicial, que forman parte indudable del ordenamiento jurídico. . ."¹

"117. Todos los aspectos relativos a la lectura de la literatura y de los documentos en sentido estricto, la crítica de los datos obtenidos, la elaboración de fichas, las citas bibliográficas, etcétera, asumen ciertos aspectos comunes en los diversos territorios de las disciplinas históricas, sociológicas, políticas y jurídicas, con las consiguientes adaptaciones necesarias para el conocimiento de la materia particular de que se trate".²

El trabajo se inicia con el estudio de la forma de Estado y de Gobierno mexicano, identificando a cual corresponden: federal y presidencialista; así como su desarrollo histórico y sus principales características.

¹ FIX-ZAMUDIO, Héctor, *Metodología, docencia e investigación jurídicas*, 3ª edición, Editorial Porrúa, S.A., México, 1988, página 77.

² FIX-ZAMUDIO, Héctor, *ob.cit.*, página 79.

Toda vez que se parte de la hipótesis de que los organismos públicos autónomos no forman parte de ningún poder, se analiza lo relativo al principio de división de poderes, que principios lo rigen, cuales son sus antecedentes dentro de la historia constitucional mexicana y cual es su situación actual; además de establecer cuales son sus excepciones.

En ese contexto resultaba necesario analizar y presentar a los tres poderes que en que se divide el de la Federación, principiando con el Legislativo, su desarrollo histórico, a través de las sucesivas etapas históricas y constitucionales del Estado mexicano; su composición actual, su función legislativa y facultades; similar análisis se efectúa con los poderes Judicial y Ejecutivo.

Posteriormente se lleva a cabo un estudio de la Administración Pública, sus formas de centralización, desconcentración y descentralización, la diferencia entre estas dos últimas; estimándose necesario su estudio, puesto que los organismos públicos autónomos y el tribunal legislativo; podrían compartir ciertas características con los integrantes de la Administración Pública, siendo necesario conocerlas para advertir su diferencia.

A continuación se presenta el concepto de órgano público autónomo, organismo constitucional autónomo, sus características y diferencia, así como una breve relación de los previstos en la legislación nacional.

Como parte última se analiza lo referente al tribunal legislativo, en cuanto Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa; sus antecedentes en el derecho extranjero y nacional, su evolución, su transformación en 1987 y en 2001; su composición actual, facultades y características como tribunal legislativo y organismo constitucional autónomo.

Finalmente, es de mencionarse que en la doctrina la aparición del órgano público autónomo produjo alguna interrogante, de tal manera que ACOSTA ROMERO cuestionaba lo siguiente:

"...surge una pregunta en relación con los organismos autónomos que he tratado compactamente de describir, y es, estamos ante la presencia de nuevas estructuras del Estado, necesarias ante los retos de la sociedad de finales del siglo XX y principios del XXI, se da la presencia de nuevos poderes, cuarto, quinto, sexto y séptimo dentro del Estado.

*Estimo en lo personal, que es muy discutible que estos organismos constituyan estrictamente poderes del Estado mexicano, o es el inicio de la anarquía, de instituciones del Estado que están fuera del marco de referencia de los poderes. Creo que merece meditar a fondo este fenómeno y sus posibles consecuencias en la acción político-administrativa del Estado mexicano."*³

Con menos inquietudes, el doctor MIGUEL CARBONELL expresó la necesidad de un estudio minucioso del organismo público autónomo en los siguientes términos:

"Ciertamente, los órganos autónomos previstos en la Constitución –los que ya lo están y los que pueden estarlo en un futuro- son de la mayor importancia dentro del entramado constitucional mexicano...El estudio pormenorizado de su necesidad y viabilidad es de una importancia capital para el constitucionalismo

³ ACOSTA ROMERO, Miguel. *Compendio de Derecho Administrativo PARTE GENERAL*. 3a. edición actualizada, Editorial Porrúa S.A., México, 2001, página 285.

mexicano, y seguramente será objeto de las preocupaciones de los especialistas nacionales ⁴

El presente estudio es además una colaboración a la invitación anteriormente efectuada a la meditación y al estudio, que encuentra que no se trata del inicio de la anarquía como temía ACOSTA ROMERO, más bien de una solución a la compleja y conflictiva realidad actual.

⁴ CARBONELL, Miguel, *Constitución reforma constitucional y fuentes del derecho en México* 1a ed. México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1998, página 80.

II. Forma del Estado y del Gobierno Mexicano

SUMARIO: 1. Concepto de Estado. 2. Concepto de Federación. 3. Concepto de Gobierno. 4. Concepto de Presidencialismo. 5. Desarrollo histórico del Estado Mexicano. 6. El Estado Federal Mexicano. 7. El Presidencialismo Mexicano.

1. Concepto de Estado

La Teoría General del Estado y en lo particular GEORG JELLINEK según apunta MARIO DE LA CUEVA, define al Estado como: “la corporación territorial dotada de un poder de mando originario”⁵ lo que ha llevado a considerar que se conforma de básicamente los siguientes elementos, Población, Territorio y Gobierno.

Se añade un elemento más por otra parte de la doctrina y que es el relativo a los servicios públicos, incluso se le sobredimensiona al grado de sustituirlo por la soberanía⁶.

Por lo que corresponde a las formas de Estado y según se trate del autor que se consulte por una parte se considera que son: Federal y Unitario,⁷ por otra que son: de democracia clásica u occidental, socialista y la autoritaria.⁸

⁵ CUEVA, Mario de la, *La idea del Estado* 1ª edición, México, Dirección General de Publicaciones de la UNAM, 1975, páginas 148 y 149.

⁶ Véase FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge, *Derecho Administrativo (Servicios Públicos)*, México, Editorial Porrúa, 1995, página 79.

⁷ Véase BURGOA ORIHUELA, Ignacio. *Derecho Constitucional Mexicano*, 9ª edición, México, Editorial Porrúa, 1994, página 401 y ss.

⁸ Véase BISCARETTI DI RUFFIA, Paolo, *Introducción al derecho constitucional comparado*, 1ª reimpresión, traducción de Héctor Fix-Zamudio, México, Editorial Fondo de Cultura Económica, 1998, página 113 y ss.

Vale la pena efectuar una breve digresión para comentar que la mayoría de los doctrinarios consideran que la Federación es una forma de Estado, mas no de gobierno; opinión que no es compartida por JOSÉ BARRAGÁN BARRAGÁN que sostiene que se trata de una forma de gobierno, por lo menos en el caso de la nación mexicana⁹.

En cuanto al elemento denominado gobierno, este también ha sido clasificado en distintas formas, una clasificación lo es desde el punto de vista orgánico o funcional; en base a ello la clasificación orgánica es república o monarquía; la clasificación funcional es democracia, aristocracia o autocracia¹⁰; otra clasificación es la basada en el criterio del órgano competente para instrumentar la conducción política general, así se tendría a:

- a) la constitucional pura en su calidad de republicana presidencial,
- b) constitucional parlamentaria que puede ser monárquica o republicana, y
- c) la constitucional directorial¹¹.

El Estado Mexicano cuenta con los tres elementos mencionados por JELLINEK y tiene la forma de un Estado Federal (por lo menos formalmente¹²) y demócrata clásico.

⁹ Véase BARRAGÁN BARRAGÁN, José, en la obra colectiva *Teoría de la Constitución*, 1ª edición, México, Editorial Porrúa, 2003, páginas 356 a 371.

¹⁰ Cfr. BURGOA ORIHUELA, *ob cit* página 465 y ss.

¹¹ Cfr. BISCARETTI DI RUFFIA, *ob cit* página 153 y ss.

2. Concepto de Federación

El concepto de Federación ha sido motivo de diversos esfuerzos, algunos de ellos presentan una definición y otros optan por una descripción, así se tiene que si bien es cierto que la historia registra uniones políticas parecidas a la federación, bajo el término de confederación¹³; la que ha existido desde tiempos remotos y anteriores a la época contemporánea¹⁴, se ha estimado que “el Estado Federal nació en 1787 al promulgarse la Constitución de los Estados Unidos de Norteamérica.”¹⁵ sin embargo sus comentaristas y principales defensores: ALEJANDRO HAMILTON, SANTIAGO MADISON Y JUAN JAY, al utilizar el seudónimo de *Publio* en la serie de artículos periodísticos que se transformaron en el texto conocido como *El Federalista*, nunca definieron concretamente al Estado Federal, sino que únicamente lo describieron y abundaron sobre sus bondades frente al Estado Confederado y la utilidad de la *Unión*¹⁶, expresando Alejandro Hamilton al respecto, que:

¹² Así opina Juan Bruno Ubiarco Maldonado “Sostenemos que sí existe federalismo en el país, pero controlado por el centro, representado por el grupo de poder que reside en la capital y en cada uno de los estados de la Federación” en *El federalismo en México y los problemas sociales del país*, 1ª edición, editado por Miguel Ángel Porrúa grupo editorial, México, 2002, página 176.

¹³ Véase la opinión de Jorge Carpizo acerca de la Liga Jónica, la Confederación Beócica, la Confederación Peloponésica y la Liga Atocodelania en *La Constitución mexicana de 1917*, 5ª edición, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Dirección General de Publicaciones de la UNAM, México, 1982, página 231.

¹⁴ Las épocas o edades se han clasificado habitualmente en: “la Prehistoria, que comprende todo el desarrollo primitivo de la Humanidad hasta la aparición de las primeras organizaciones políticas; segunda, la Edad Antigua, desde la aparición de dichas organizaciones hasta la caída del Imperio Romano de Occidente (476); tercera, la Edad Media, desde la fecha anterior hasta la caída de Constantinopla en manos de los turcos(1453); cuarta, la Edad Moderna, hasta el comienzo de la Revolución Francesa en 1789; y quinta, la Edad Contemporánea, desde la Revolución Francesa hasta nuestros días.” ENCICLOPEDIA METÓDICA LAROUSSE, 6ª reimpresión de la primera edición, Ediciones Larousse, S.A. de C. V., México, 1982, tomo I, página 220.

¹⁵ CARPIZO, Jorge, *ob cit*, página 231.

¹⁶ Véase el prólogo de Gustavo R. Velasco a *El Federalista*, primera reimpresión de la segunda edición, Fondo de Cultura Económica, México, 1974, páginas x-xi.

“Los principales propósitos a que debe responder la Unión son éstos: la defensa común de sus miembros; la conservación de la paz pública, lo mismo contra las convulsiones internas, que contra los ataques externos; la reglamentación del comercio con otras naciones y entre los Estados; la dirección de nuestras relaciones políticas y comerciales con las naciones extranjeras”.¹⁷

Ahora bien, la Federación ha sido definida por GARCÍA PELAYO en el sentido de que “constituye un Estado por encima de los Estados particulares”¹⁸, para RODRÍGUEZ LOZANO, “consiste en la existencia de dos órdenes jurídicos: el del gobierno de la Federación y el de los estados, ambos subordinados a la Constitución federal.”¹⁹ por su parte JORGE CARPIZO más bien describe al Estado Federal al caracterizarlo en los siguientes términos:

- i. Una Constitución que crea dos órdenes delegados y subordinados, pero que entre sí están coordinados: el de la federación y el de las entidades federativas.
- ii. Las entidades federativas gozan de autonomía y se otorgan su propia ley fundamental para su régimen interno.
- iii. Los funcionarios de las entidades no dependen de las autoridades de carácter federal.
- iv. Las entidades federativas deben poseer los recursos económicos necesarios para satisfacer sus necesidades, y
- iv. Las entidades federativas intervienen en el proceso de reforma constitucional.

¹⁷ HAMILTON, Alejandro y *et al.* artículo XXIII en *El Federalista*, primera reimpresión de la segunda edición, traducción de Gustavo R. Velasco, Fondo de Cultura Económica, México, 1974, páginas 92 y 93.

¹⁸ Citado por Daniel Moreno en *Derecho Constitucional Mexicano*, cuarta edición, Editorial Pax-México, México, 1978, página 360.

¹⁹ RODRÍGUEZ LOZANO, Amador y *et al.* en *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada*, tercera edición, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, Departamento del Distrito Federal y Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, México, 1992, página 170.

Ahora bien, no todas las características apuntadas se dan en un determinado Estado federal, pero esos principios sirven para calificar a un Estado como federal o no”.²⁰

BURGOA ORIHUELA estima que el Estado federal:

“...es una entidad que se crea a través de la composición de entidades o Estados que antes estaban separados, sin ninguna vinculación de dependencia entre ellos. De ahí que el proceso formativo de una federación o, hablando con más propiedad, constituidas, respectivamente, por la independencia previa de los Estados que se unen, por la alianza que concertan entre sí y por la creación de una nueva entidad distinta y coexistente, derivada de dicha alianza. La independencia previa de Estados soberanos, la unión formada por ellos y el nacimiento de un nuevo Estado que los comprenda a todos sin absorberlos, importan los tres supuestos lógico-jurídicos y prácticos de la creación de un estado federal o Federación”.²¹

3. Concepto de Gobierno

Para efectos del presente texto, se abordará lo relativo a Gobierno, como uno de los elementos que conforman al Estado y por ende cuál es la forma o el sistema de gobierno, cabe recordar que: “suele reservarse el nombre de sistema para el conjunto de roles o modelos de comportamiento que constituyen la cultura de un grupo y que de alguna manera sirven para definirlo.”²² De tal manera que como ya se mencionó con anterioridad, se encuentran reconocidos por la doctrina

²⁰ CARPIZO, Jorge, *ob. cit.*, páginas 239 y 240.

²¹ BURGOA ORIHUELA, *ob cit* páginas 407 y 408.

²² DUVERGER, Maurice, *Instituciones Políticas y Derecho Constitucional*, 1ª. reimpresión, trad. Elisco Aja y *et al.*, México, Editorial Ariel, 1986, página 31.

moderna a los siguientes sistemas o formas de gobierno en el estado de democracia clásica:

- a) Constitucional pura, que puede ser monárquica o republicana,
- b) Constitucional parlamentaria, que puede ser monárquica o republicana, y
- c) Constitucional directorial.²³

Dentro de la forma de gobierno constitucional republicano puro se ubica al presidencialismo, que es la que corresponde al Estado Mexicano²⁴.

4. Concepto de Presidencialismo

En primer lugar conviene apuntar lo que se entiende por una forma de gobierno constitucional pura, en su modalidad republicana-presidencialista, de tal manera que se basa en el ejercicio del poder con sustento en un cuerpo normativo, que se conoce como “Constitución”, en donde se encuentran previstas las decisiones fundamentales de una nación y su organización política, en donde se establece su forma de gobierno u ordenación política o social²⁵; que para efectos del presente trabajo se hará referencia al presidencialismo, en donde el presidente de la República es el jefe de Estado y “quien traza la dirección política

²³ Véase BISCARETTI DI RUFFIA, Paolo, *ob.cit.* página 153 y ss.

²⁴ Cfr CARPISO, Jorge, *Estudios Constitucionales*. 6ª ed., México, Editorial Porrúa, 1998, página 304.

²⁵ Para consultar una serie de conceptos de Constitución, véase la unidad 3 escrita por Raúl Contreras Bustamante en la obra colectiva *Teoría de la Constitución*, 1ª. Edición, México, Editorial Porrúa, 2003.

general, sirviéndose de ministros, que él designa, y que únicamente son responsables ante el propio jefe del Estado”²⁶.

El Presidencialismo es una forma de gobierno relativamente moderna, que podría ubicarse su origen en el ocaso del siglo XVIII, coincidiendo con el inicio de la Edad Contemporánea, es decir en 1789 con la revolución francesa, sin embargo aparece en la naciente república de los Estados Unidos de América.

Tal y como lo apunta BISCARETTI DI RUFFIA, la primera vez que se fundamenta constitucionalmente al sistema presidencial es en la Constitución de los Estados Unidos de América de 1787²⁷, que en su artículo dos, primera sección establece un poder ejecutivo unitario y en la segunda sección del referido artículo prevé las facultades clásicas ya, para este tipo de poder, como lo son:

- a) Comandante en jefe del ejército y la marina de los Estados Unidos y de la milicia de los diversos Estados,
- b) Obtener la opinión escrita del funcionario principal de cada uno de los Departamentos Administrativos,
- c) Suspender la sentencias y para conceder indultos tratándose de delitos contra los Estados Unidos, excepto en los casos de acusación por responsabilidades oficiales,
- d) Celebrar tratados con la anuencia del Senado,

²⁶ BISCARETTI DI RUFFIA, Paolo, *ob. cit.* página 155.

²⁷ Véase BISCARETTI DI RUFFIA, Paolo, *ob.cit.* página 168 y ss.

e) Nombrar a los Embajadores, Cónsules, Magistrados del Tribunal Supremo.

El modelo de la forma de gobierno presidencialista surgido en los Estados Unidos de América ha sido desde entonces muy imitado, sin embargo no siempre ha sido muy exitoso en los distintos países que lo han adoptado, opinando al respecto el autor BISCARETTI DI RUFFIA que:

“A manera de conclusión final, debe reconocerse que el único país en el cual la forma de gobierno presidencial ha obtenido un éxito indudable, a pesar de los inevitables defectos de toda experiencia humana, está representado por los Estados Unidos, con un sistema bien construido de “frenos y contrapesos”, que es idóneo para concentrar en el presidente las facultades en las particulares situaciones de urgencia, pero con la posibilidad de reestablecer un balance más equilibrado en los períodos de administración normal”²⁸

A lo que podría agregarse al respecto la opinión de DUVERGER que escribe que:

“Los Estados Unidos de América son la única democracia occidental que aplica un régimen presidencial puro. El gobierno es asegurado por un presidente elegido por cuatro años mediante sufragio universal, el cual no puede disolver el Parlamento (llamado Congreso). Los ministros no son más que los colaboradores del presidente, sin poderes propios, y no forman un órgano colectivo. El Congreso, cuyas dos cámaras son elegidas igualmente por sufragio universal, no puede

²⁸ BISCARETTI DI RUFFIA, Paolo, *ob. cit.* página 191.

obligar a los ministros del presidente ni a éste a dimitir; no hay preguntas, ni interpelaciones, ni voto de censura.”²⁹

Sin embargo más de doscientos años después de la aparición de ésta forma de gobierno en los Estados Unidos de América, parece encontrarse con alguna crisis en ciernes, ya que los Presidentes de los Estados Unidos de América, como Lyndon B. Johnson, Richard M. Nixon y especialmente George W. Bush hijo, han actuado con exceso en ejercicio de sus facultades ejecutivas y han acudido a guerras totalmente injustas con la complicidad del Poder Legislativo, al obtener resoluciones del Congreso que les autorizaron las medidas que estimaron pertinentes, para rechazar ataques armados y la concesión de poderes de guerra que se consideraron como vitales para sus intereses nacionales; en otras palabras el Congreso concedió al Presidente la facultad de guerrear sin previa declaración de guerra.

De esa manera el Presidente Johnson obtuvo el 7 de agosto de 1964 la resolución del Golfo de Tonkin, que significó la intervención masiva de los Estados Unidos de América en la guerra en Vietnam³⁰ y en septiembre de 2001 el Presidente Bush hijo, obtuvo la autorización del Congreso para combatir el terrorismo e invadir Afganistán y posteriormente Irak, en donde demostraron que pueden superar a sus enemigos además del ámbito militar, también en crueldad y falta de respeto a los derechos humanos.

²⁹ DUVERGER, Maurice, *Instituciones Políticas y Derecho Constitucional*, 1ª. reimpresión, trad. Elisco Aja y *et. al.*, México, Editorial Aricel, 1986, páginas 296 y 297.

³⁰ Véase el aleccionador texto de Barbara W. Tuchman *LA MARCHA DE LA LOCURA La simrazón desde Troya hasta Vietnam* primera reimpresión de la primera edición en español, traducción de Juan José Utrilla, Fondo de Cultura Económica, México, 2001, páginas 221 a 356.

Ahora bien, se tiene que las características del presidencialismo según CARPIZO son las siguientes:

- a] El poder ejecutivo es unitario. Está depositado en un presidente que es, al mismo tiempo, jefe de estado y jefe de gobierno.
- b] El presidente es electo por el pueblo y no por el poder legislativo, lo que le da independencia frente a éste.
- c] El presidente nombra y remueve libremente a los secretarios de estado.
- d] Ni el presidente ni los secretarios de estado son políticamente responsables ante el congreso.
- e] Ni el presidente ni los secretarios de estado pueden ser miembros del congreso.
- f] El presidente puede estar afiliado a un partido político diferente al de la mayoría del congreso.
- g] El presidente no puede disolver el congreso, pero el congreso no puede darle un voto de censura.³¹

5. Desarrollo histórico del Estado mexicano

Para entender lo que es el Estado mexicano actual, resulta menester una breve referencia a sus orígenes, los cuales se remontan al fin de la colonia española, cuando se desprende del Estado Español y así se tiene que el Estado Mexicano surge formalmente el 28 de septiembre de 1821³², pues es en esa fecha

³¹ CARPIZO, Jorge, *El Presidencialismo en México*. 6ª ed., México, Siglo XXI editores. 1986, página 8 y CARPIZO, Jorge, *Estudios Constitucionales*. 6ª ed., México, Editorial Porrúa, 1998, páginas 303 y 304.

³² Resulta interesante la opinión de Luis González de Alba que al respecto expresa que: "*Algunos historiadores quieren ver en la independencia una recuperación de la nación mexicana*". Esto significa que, antes de la Conquista hubo un México que permaneció 300 años avasallado hasta que el cura Hidalgo le devolvió su libertad. Ninguna de esas afirmaciones se sustenta en algo más que fantasía. 1. No pudo recuperarse una nación que no existía. En el territorio que hoy ocupa la nación mexicana convivieron decenas de naciones indígenas con muy diversos grados de cultura: desde los mayas y olmecas que fueron la cumbre de las culturas mesoamericanas, hasta las tribus de cazadores-recolectores llamados por sus contemporáneos indios, los aztecas, con el mote despectivo de <<chichimecas>>, o sea <<bárbaros>>. 2. Las lenguas habladas en este territorio eran incomprensibles entre sí. . . . Mito 5 *Que la independencia fue*

que se firma el Acta de la Independencia Mexicana³³, firmada por treinta y ocho personas, entre otros por Agustín de Iturbide y Anastasio Bustamante, que resultarían ser después uno emperador del país y el otro presidente centralista; siendo de destacarse que ningún insurgente la firmó³⁴.

La forma inicial del naciente Estado Mexicano lo fue según la propia declaración del artículo 2º de los Tratados de Córdoba de 24 de agosto de 1821, un Estado “monárquico, constitucional moderado(*sic*)”³⁵.

El desenvolvimiento del Estado Mexicano se ha caracterizado por ser cambiante, ya que prácticamente ha contado con todas las formas de Estado y distintas de gobierno; ha sido de 1824 a 1835 y de 1847 a la fecha un Estado Federal, y de 1821 a 1823 y de 1836 a 1847, un Estado Unitario.

En cuanto a gobierno sus formas han sido: Monarquía (de 1822 a 1823 con el Imperio de Iturbide y de 1864 a 1867 con Maximiliano de Habsburgo³⁶), y

la recuperación, por parte de los mexicanos, de su nación, perdida 300 años atrás con la Conquista española. Hecho 5 No se puede recuperar lo que no existía, y no existía ni la nación mexicana ni la identidad de <<pueblo mexicano>>. La Colonia fue mas bien el largo período de gestación que terminó en un doloroso parto una vez que la criatura, ahora si nombrada<<pueblo mexicano>>, pudo vivir como individuo distinto. Para que existiera México fue necesario un cambio de población humana, animal y vegetal. Llegaron de fuera no solamente barbas y bigotes, sino pan, trigo, arroz, cebada, avena, los caballos de nuestros charros, los burros de nuestros indios, las vacas con su leche y sus quesos, los cerdos para las carnitas, borregos, naranjas, limones, zanahorias, las sandías de Tamayo, los fresnos de nuestras calles, jacarandas, mangos...casi todo lo que muestran nuestros coloridos mercados.” en Las mentiras de mis maestros, 1ª edición, ediciones Cal y Arena, México, 2002, pp. 47-48 y 81.

³³ Véase TENA RAMÍREZ, Felipe, *Leyes Fundamentales de México 1808-1995*, 19ª edición actualizada, Editorial Porrúa, México, 1995, página 122 y a BURGOA ORIHUELA, *ob.cit.* página 87.

³⁴ Véase VÁZQUEZ, Josefina Zoraida, *La patria independiente* sexto volumen de *La antorcha encendida* 1ª edición, Editorial Clío Libros y Videos S.A. de C.V., México 1996, pp. 52 y 53.

³⁵ TENA RAMÍREZ, Felipe, *Leyes Fundamentales de México 1808-1995*, 19ª edición actualizada, Editorial Porrúa, México, 1995, página 116.

República Presidencialista (de 1824 a la fecha, aunque coexistió con el reinado de Maximiliano de Habsburgo).

Ahora bien, como ya se indicó con anterioridad el Estado mexicano formalmente surge el 28 de septiembre de 1821, su primera forma como Estado es la unitaria pues se constituye como imperio, la que concluirá para dar paso a la federal el 12 de junio de 1823 con el voto por la forma de república federada expresado por el Congreso Constituyente³⁷ y ratificada en el artículo 4° de la Constitución sancionada por el Congreso Federal Constituyente el 4 de octubre de 1824³⁸.

La Federación es sustituida por una República Unitaria según la Constitución conocida como "Las siete Leyes" y particularmente en los artículos 3° y 8°; de las Bases Constitucionales expedidas por el Congreso Constituyente el 15 de diciembre de 1835³⁹, (lo que se sirvió de pretexto para que los inmigrantes asentados en Texas independizarán ese territorio⁴⁰ y posteriormente anexarse a los Estados Unidos de América), República Unitaria que es confirmada en los

³⁶ La historia oficial considera que de 1864 a 1867 el Presidente Juárez encabezaba a una República Federal, sin embargo no se puede negar que en ese mismo período existió el imperio mexicano de Maximiliano de Habsburgo, y que muchos mexicanos vivieron bajo su régimen jurídico; fenómeno que resulta común en la historia universal, tal y como sucedió en Francia, pues parte de su territorio se encontró ocupado y gobernado por el Imperio Alemán, de 1914 a 1918, sin embargo la historia oficial menciona que el gobierno en todo el territorio era encabezado por Georges Clemenceau, aunque en la práctica no fuese así.

³⁷ Cfr TENA RAMÍREZ, Felipe, *Leyes Fundamentales de México 1808-1995*, 19ª edición actualizada, Editorial Porrúa, México, 1995, página 152.

³⁸ TENA RAMÍREZ, Felipe, *ob. cit.* página 168.

³⁹ Cfr TENA RAMÍREZ, Felipe, *ob. cit.* páginas 202 y 203.

⁴⁰ Véase la Declaración de Independencia de Texas de 2 de marzo de 1836 en *México en el siglo XIX Antología de fuentes e interpretaciones históricas*, Lecturas Universitarias tomo 12, compilador Alvaro Matute, 2ª ed., UNAM, 1973, página 401; y por otra parte se encuentra una novela muy bien documentada acerca de las intrigas y conjuras internacionales para la separación tejana es *El México de Egerton 1831-1842*, donde MARIO MOYA PALENCIA las describe minuciosamente.

artículos 1° y 4° de las Bases Orgánicas de la República Mexicana, publicadas por Bando Nacional el día 14 de junio de 1843⁴¹.

Posteriormente y en plena guerra con los Estados Unidos de América, el 22 de mayo de 1847, se reestablece la República Federal, con sus entidades federativas⁴²; desde entonces se conserva la calidad de un Estado Federal, al haberse reiterado tal sistema en las posteriores constituciones de 1857 y 1917.

6. El Estado Federal Mexicano

El actual Estado Federal Mexicano, se encuentra reconocido como tal en el artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y cuenta con los siguientes principios:

- 1) “Existe una división de la soberanía entre la federación y las entidades federativas, estas últimas son instancia decisoria suprema dentro de su competencia (artículo 40).
- 2) Entre la federación y las entidades federativas existe coincidencia de decisiones fundamentales (artículos 40 y 115).
- 3) Las entidades federativas se dan libremente su propia constitución en la que organizan la estructura del gobierno, pero sin contravenir el pacto federal inscrito en la Constitución general, que es la unidad del estado federal (artículo 41).
- 4) Existe una clara y diáfana división de competencias entre la federación y las entidades federativas: todo aquello que no esté expresamente atribuido

⁴¹ Cfr TENA RAMÍREZ, Felipe, *ob. cit.* página 406.

⁴² Cfr TENA RAMÍREZ, Felipe, *ob. cit.* páginas 476 y 477.

a la federación es competencia de las entidades federativas (artículo 124)⁴³.

No obstante que tales principios rigen en el país, el principal punto de diferencias entre la Federación y las entidades federativas lo es la cláusula del artículo 124 constitucional, ya que las entidades alegan que la Federación absorbe muchas atribuciones que deberían corresponder a los Estados, como sucede en el caso de la exclusividad de las fuentes tributarias y que dio motivo a la Convención Hacendaria de 2004.

7. El Presidencialismo Mexicano

El estudio clásico sobre el tema es el de CARPIZO denominado *El Presidencialismo en México*, que describía puntualmente al modelo que existió de 1936 a 2000⁴⁴, las características que lo definen esencialmente son las mismas que se anotaron en párrafos precedentes.

En cuanto a su desarrollo histórico, a partir de la Constitución de 1824 se instaura la figura presidencial y desde entonces perdura; evidentemente se ha perfeccionado y no es la misma la que ejerció Miguel Fernández, mejor conocido como *Guadalupe Victoria* en 1824, que la que desempeña más de ciento ochenta años después Vicente Fox Quezada en 2005.

⁴³ CARPIZO, Jorge, *Estudios Constitucionales*. 6ª ed., México, Editorial Porrúa, 1998, páginas 88 y 89.

⁴⁴ Véase CARPIZO, Jorge, *El Presidencialismo en México*. 6ª ed., México, Siglo XXI editores. 1986, 240 pp.

Por las mismas características del sistema presidencial, el titular del Ejecutivo cuenta con una preeminencia que lo lleva a ser mas recordado que los titulares de los otros dos poderes, tal y como sucede en los Estados Unidos de América o en Francia en donde son recordados con mayor facilidad a los Presidentes que a los Parlamentarios o a los Jueces; lo mismo ocurre en México.

El ejercicio de la Presidencia durante los siglos XIX y XX fue llevado a cabo de manera absoluta o casi absoluta, ningún Presidente fue destituido dentro de los cauces legales, ni siquiera encausado para un procedimiento de desafuero; como ya ha ocurrido en los Estados Unidos de América con los Presidentes Andrew Johnson en 1868⁴⁵ y William Jefferson Clinton en 1999⁴⁶, en ambos casos desechados en el Congreso; en cambio los Presidentes mexicanos si no concluyeron su mandato pacíficamente, fue por muerte, renuncia forzada o asonada, incluso el Presidente que tiene el peor historial, por sus excesos y torpezas, que llevaron al país a perder una buena parte de su territorio, Antonio López de Santa Anna⁴⁷; como Presidente en funciones nunca fue destituido, pero si derrocado.

⁴⁵ Véase MORISON, Samuel Eliot y *et. al.*, *Breve historia de los Estados Unidos*, 2ª edición en español, traducción de Odón Durán d'Odion y *et. al.*, México, Fondo de Cultura Económica, 1980, pp. 421-422.

⁴⁶ El 7 de enero de 1999 se decretó oficialmente por el presidente de la Corte Suprema de los E.U.A. el proceso de *impeachment*, que se votó el 12 de febrero de 1999 Véase CLINTON, William Jefferson, 1ª ed. traducción de Claudia Casanova, México, editorial Plaza Janés, 2004, páginas 974 y 981.

⁴⁷ Cuando la rebelión de Texas en 1836 era Presidente Constitucional con licencia, en 1847 el año más severo de la guerra con los EUA, es Presidente Constitucional, finalmente también es Presidente en 1853, año de la venta del territorio de la Mesilla. Dos magníficas biografías acerca de este personaje son las de *El dictador resplandeciente* de Rafael F. Muñoz y *El seductor de la patria* de Enrique Serna.

Ahora bien, el sistema presidencial mexicano en el primer quinquenio del siglo veintiuno, es muy similar al del siglo veinte, excepto en una cuestión, en la de la relación entre el Congreso y el Presidente de la República, que ha sido tradicionalmente de subordinación del primero al segundo, y que en la historia patria únicamente en dos épocas mostró su independencia, en las presidencias del Licenciado Juárez y la de Madero según apunta JORGE CARPIZO,⁴⁸ en 2005, cuando se escriben estas líneas, la relación entre el Congreso y el Ejecutivo dista de ser sencilla, las principales iniciativas del Presidente en materia de energía o hacienda han encontrado serios obstáculos, o incluso se le ha negado permiso para ausentarse del país.

Por otra parte, de las facultades con que contaba el Presidente de la República en buena parte del siglo XX, algunas se han modificado o desvanecido para el año de 2005, así se tiene que en 1978, año de la edición príncipe de la obra de CARPIZO *El presidencialismo mexicano*, este autor señalaba las siguientes facultades del Presidente:

- a. En el procedimiento legislativo: la iniciativa legislativa; el veto; la publicación, y la ejecución.

⁴⁸ Véase CARPIZO, Jorge, *El Presidencialismo en México*. 6a. ed., México, Siglo XXI editores. 1986. Página 115.

- b. Legislativas: facultades extraordinarias, medidas de salubridad, tratados internacionales, facultad reglamentaria, la regulación económica.
- c. De nombramiento, declaración de guerra y preservación de la seguridad interior.
- d. En materia de Relaciones Exteriores.
- e. De carácter económico y hacendario: intervención en el proceso económico; política monetaria, empréstitos, inversiones públicas, habilitación de puertos e inversiones extranjeras, política de ingresos y egresos.
- f. Respecto a los organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria, en materia agraria, de expropiación, deportación de extranjeros y laboral.
- g. En el ejercicio de la acción penal, en materia educativa, medios masivos de comunicación, al gobierno del Distrito Federal y al procedimiento electoral, y

h. Facultades jurisdiccionales del Presidente.⁴⁹

De las anteriores facultades, las que ha cedido el Presidente de la República a favor de organismos públicos autónomos o a la Entidad Federativa son: las de política monetaria a favor del Banco de México, el gobierno del Distrito Federal al Jefe de Gobierno del mismo, en el procedimiento electoral al Instituto Federal Electoral y, en facultades jurisdiccionales, al Tribunal Superior Agrario.

En efecto, la política monetaria se le concede al Banco de México, ya no como organismo descentralizado, sino como un ente autónomo a partir de la reforma al artículo 28 Constitucional expedida el 18 de agosto de 1993 y en vigor a partir del 1° de abril de 1994⁵⁰.

Por lo que corresponde al gobierno del Distrito Federal, ya no es ejercido por el Presidente de la República a través del Departamento del Distrito Federal y el Regente designado por él, ya que a partir de 1997 y la reforma a los artículos 44 y 122 de la Constitución, publicada el 22 de agosto de 1996 en el Diario Oficial de la Federación, el poder ejecutivo local se deposita en un Jefe de Gobierno, electo mediante voto universal.

⁴⁹ Cfr CARPIZO, Jorge, *El Presidencialismo en México*. 6ª ed., México, Siglo XXI editores, 1986., capítulos VII, VIII, X, XI, XII, XIII, XIV y XV.

⁵⁰ Cfr BORJA MARTÍNEZ, Francisco, *El Banco de México*, México, Fondo de Cultura Económica, 1996. Página 105.

En lo referente a la preparación del proceso electoral federal, la Secretaría de Gobernación por conducto de la Comisión Federal Electoral era quien lo realizaba, hoy en día quien se encarga de realizarlo es el Instituto Federal Electoral, ya que por reformas constitucionales de 1996 y 1997, dicho organismo es quien tiene a su cargo la función de organizar las elecciones federales.

Por lo que concierne a las facultades jurisdiccionales, si bien es cierto que aún cuenta el Presidente de la República con:

- a. El Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, que depende de la Secretaría de Gobernación según los artículos 118 y 123 de Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, y artículo 16 del Reglamento Interior del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje;
- b. Las Juntas Federales de Conciliación y Arbitraje, adscritas a la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, según el artículo 40 fracciones II y VIII de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y los artículos 527, 528, 604 y 605 de la Ley Federal del Trabajo;
- c. El Tribunal de Justicia Militar perteneciente a la Secretaría de la Defensa, de conformidad al artículo 13 de la Constitución, que prevé el fuero de guerra, y a los diversos 29 fracción X de la Ley Orgánica

de la Administración Pública Federal y 7, 13 y 67 del Código de Justicia Militar;

- d. El Consejo de Menores que se encuentra adscrito a la Secretaría de Gobernación como órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación, en términos del artículo 18 de la Constitución, y los artículos 4 y 5, de la Ley para el tratamiento de menores infractores, para el Distrito Federal en materia común y para toda la República en materia federal, así como el artículo 27 fracción XXVI de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal

También debe mencionarse que la justicia fiscal y la agraria han salido de su órbita, ya que ambas son impartidas por organismos autónomos, ya que en lo concerniente a la justicia agraria, esta se ha encargado al Tribunal Superior Agrario por mandato del artículo 27 fracción XIX de la Constitución, y la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios publicada el 26 de febrero de 1992 en el Diario Oficial de la Federación; por lo que toca a la justicia fiscal y administrativa, ésta es impartida por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, de conformidad a la reforma al artículo 73, fracción XXIX-H; publicada el 10 de agosto de 1987 en el Diario Oficial de la Federación, así como la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa publicada el 15 de diciembre de 1995 y sus reformas publicadas el 31 de diciembre de 2000 en el Diario Oficial de la Federación.

En este contexto el Presidente de la República también se desprendió del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, que con motivo de las reformas al artículo 122 Constitucional y la expedición del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, dejó de pertenecer al Gobierno Federal.

III. La división de poderes

SUMARIO: 1. Concepto. 2. Principios que rigen a la división de poderes 3. Antecedentes. 4. Situación actual. 4.1 Decreto Ley. 4.2 Decreto Delegado.

1. Concepto

Es lugar común atribuir a MONTESQUIEU el origen del principio de la división de poderes⁵¹, incluso apenas cuarenta años después de su publicación, uno de los autores de la Constitución Federal de los Estados Unidos de América, JAMES MADISON publicaba el 1° de febrero de 1788 que:

“El oráculo que siempre se cita y consulta sobre esta cuestión es el célebre Montesquieu. Si no es el autor de este inestimable precepto de la ciencia política, tiene por lo menos, el mérito de haberlo expuesto y recomendado eficazmente a la atención de la humanidad.”⁵²

Principio que es definido por el barón de MONTESQUIEU de la siguiente manera:

“En cada Estado hay tres clases de poderes: el poder legislativo de las cosas relativas al derecho de gentes, y el poder ejecutivo de las cosas que dependen del derecho civil.

En virtud del primero, el príncipe o jefe del Estado hace leyes transitorias o definitivas, o deroga las existentes. Por el segundo hace la paz o la guerra, envía y recibe embajadas, establece la seguridad pública y precave las invasiones. Por el tercero, castiga los delitos y juzga las diferencias entre particulares. Se llama a este último poder judicial, y al otro poder ejecutivo del Estado.”⁵³

⁵¹ Cfr CARPIZO, Jorge, *La Constitución mexicana* de 1917. 5a. ed., México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1982, página 195.

⁵² HAMILTON, Alexander y *et. al.*, *El Federalista*. 1a. reimpresión, trad. Gustavo R. Velasco, México, FCE, 1974, página 205.

⁵³ MONTESQUIEU, Charles Louis de Secondant Baron de, *Del Espíritu de las Leyes*, Editorial Porrúa, S.A. de C.V., México, 2000, página 104.

La idea central acerca de la división de poderes es relativamente sencilla, dividir al poder, para que fraccionado se limite uno a otro, evitando el ejercicio absoluto del poder, todo el capítulo sexto del décimo primer libro del *Espíritu de las Leyes* escrito por MONTESQUIEU está lleno de ejemplos en ese sentido. Incluso la división de poderes es considerada actualmente como uno de los elementos que caracterizan a la democracia⁵⁴.

Sin embargo, hoy en día ya no es tan simple la división de poderes como la describe el barón, en el presente resulta mas compleja y en ese contexto no tienen desperdicio las palabras de DUVERGER, que escribe lo siguiente:

"Todos los regímenes políticos conocen una división entre varios órganos gubernamentales, cada uno más o menos especializado en una función. La separación de poderes, en el sentido preciso del término, no solamente consiste en esta división del trabajo: implica también que los distintos órganos gubernamentales sean independientes unos de otros.

La Teoría de la separación de poderes fundamenta esta independencia recíproca de los órganos gubernamentales en el hecho de que existían dentro del Estado "funciones" fundamentales, distintas por naturaleza, que solamente podrían ejercerse por separado. El Estado estaría naturalmente dividido en varios "poderes", designando con este término, a la vez, el órgano y la función que ejerce.

...
Esta concepción filosófico-jurídica de tres "poderes" que estarían, por naturaleza y por esencia, separados, es discutible. En realidad, esta teoría abstracta constituye una justificación ideológica para un objetivo muy concreto: debilitar a los gobernantes en su conjunto, haciendo que se limiten recíprocamente".⁵⁵

A lo que se añadirían las palabras del constitucionalista DANIEL MORENO que expresa lo siguiente:

⁵⁴ Véase BURGOA ORIHUELA, Ignacio, *Derecho Constitucional Mexicano*, 9ª edición, México, Editorial Porrúa, 1994, página 514.

⁵⁵ DUVERGER, Maurice, *Instituciones Políticas y Derecho Constitucional*, 1ª reimpresión, trad. Elisco Aja y et. al., México, Editorial Ariel, 1986, páginas 124 y 125.

“En el constitucionalismo moderno, los diversos doctrinarios han llegado a un acuerdo en el sentido de que en el Estado se da la unidad de poder, al mismo tiempo que hay diferenciación de funciones”.⁵⁶

Con lo cual se tendría que más bien se refiere a un solo poder <Supremo Poder de la Federación, según el artículo 49 constitucional vigente > y no de una división de poderes, poder que se divide para su ejercicio en tres distintas funciones: legislativa, judicial y ejecutiva; de tal manera que la división de funciones tendría como propósito no solamente la limitación del poder recíproca de los gobernantes, sino que además el ejercicio de las distintas funciones gubernamentales sea llevado a cabo por distintos órganos, lo que resulta comprensible y práctico en una sociedad compleja y que requiere de entes especializados en su labor.

Lo anterior de alguna manera se refleja en la siguiente jurisprudencia del Poder Judicial de la Federación que establece que no solamente el Poder Legislativo puede emitir normas de observancia general, sino también cualquiera de los otros dos poderes: Ejecutivo o Judicial, jurisprudencia cuyo texto es el siguiente:

No. Registro: 185,404. Jurisprudencia. Materia(s):Constitucional. Novena Época. Instancia: Segunda Sala. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo: XVI, Diciembre de 2002. Tesis: 2a./J. 143/2002. Página: 239

DIVISIÓN DE PODERES. LA FACULTAD CONFERIDA EN UNA LEY A UNA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA PARA EMITIR DISPOSICIONES DE

⁵⁶ MORENO, Daniel, *Derecho Constitucional Mexicano*, 4ª edición, Editorial Pax-México, México, 1978, página 388.

OBSERVANCIA GENERAL, NO CONLLEVA UNA VIOLACIÓN A ESE PRINCIPIO CONSTITUCIONAL. De la interpretación histórica, causal y teleológica de lo dispuesto en el artículo 49 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se advierte que con el establecimiento del principio de división de poderes se buscó, por un lado, dividir el ejercicio del poder y el desarrollo de las facultades estatales entre diversos órganos o entes que constitucionalmente se encuentran en un mismo nivel, con el fin de lograr los contrapesos necesarios que permitan un equilibrio de fuerzas y un control recíproco; y, por otro, atribuir a los respectivos órganos, especialmente a los que encarnan el Poder Legislativo y el Poder Judicial, la potestad necesaria para emitir, respectivamente, los actos materialmente legislativos y jurisdiccionales de mayor jerarquía en el orden jurídico nacional, de donde se sigue que la prohibición contenida en el referido numeral, relativa a que el Poder Legislativo no puede depositarse en un individuo, conlleva que en ningún caso, salvo lo previsto en los artículos 29 y 131 de la propia Norma Fundamental, un órgano del Estado diverso al Congreso de la Unión o a las Legislaturas Locales, podrá ejercer las atribuciones que constitucionalmente les son reservadas a éstos, es decir, la emisión de los actos formalmente legislativos, por ser constitucionalmente la fuente primordial de regulación respecto de las materias que tienen una especial trascendencia a la esfera jurídica de los gobernados, deben aprobarse generalmente por el órgano de representación popular. En tal virtud, si al realizarse la distribución de facultades entre los tres poderes, el Constituyente y el Poder Revisor de la Constitución no reservaron al Poder Legislativo la emisión de la totalidad de los actos de autoridad materialmente legislativos, y al Presidente de la República le otorgaron en la propia Constitución la facultad para emitir disposiciones de observancia general sujetas al principio de preferencia de la ley, con el fin de que tal potestad pudiera ejercerse sin necesidad de que el propio Legislativo le confiriera tal atribución, debe concluirse que no existe disposición constitucional alguna que impida al Congreso de la Unión otorgar a las autoridades que orgánicamente se ubican en los Poderes Ejecutivo o Judicial, la facultad necesaria para emitir disposiciones de observancia general sujetas al principio de preferencia o primacía de la ley, derivado de lo previsto en el artículo 72, inciso H), constitucional, lo que conlleva que la regulación contenida en estas normas de rango inferior, no puede derogar, limitar o excluir lo dispuesto en los actos formalmente legislativos, los que tienen una fuerza derogatoria y activa sobre aquéllas, pues pueden derogarlas o, por el contrario, elevarlas de rango convirtiéndolas en ley, prestandoles con ello su propia fuerza superior.

Tesis de jurisprudencia 143/2002. Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del veintidós de noviembre de dos mil dos.

Así como la siguiente tesis:

Quinta Epoca. Instancia: Pleno. Fuente: Semanario Judicial de la Federación. Tomo: XIX. Página: 96.

DIVISION DE PODERES. El principio de división de poderes no es absoluto y tiene numerosas excepciones, pues no siempre el Legislativo legisla, ni el Ejecutivo ejecuta, ni el Judicial juzga, sino que, cada uno de ellos, en su carácter de poderes emanados de la voluntad popular, ejecuta, autorizado por la

Constitución, actos que corresponden a los otros; así, las autoridades agrarias y obreras tienen facultades para decidir controversias entre los particulares, y, al atribuírselas la Constitución, estableció nuevas excepciones al principio de la división de poderes y dio caracteres judiciales innegables a los procedimientos administrativos agrario y obrero; consecuentemente, sus resoluciones tienen el carácter de irrevocables, pues de lo contrario, carecerían de la respetabilidad necesaria; y la más sana teoría del derecho administrativo, extiende tal carácter de irrevocabilidad, hasta las resoluciones administrativas no de carácter judicial, cuando por la revocación de ellas se afecten intereses de tercero.

TOMO XIX, Pág. 96.- Amparo en revisión.- Gómez Jesús C.- 17 de julio de 1926.- Mayoría de 7 votos.

Cabe mencionar que el modelo absoluto de la división de poderes tiene alguna fisura cuando aparecen los denominados órganos constitucionales autónomos, ya que no se adscriben a ninguno de los tres poderes clásicos, tópicos sobre el cual se abundará con posterioridad⁵⁷.

2. Principios que rigen a la división de poderes

Para OROZCO HENRÍQUEZ la división de poderes se caracteriza por los siguientes principios:

“a) La distinción entre órgano constituyente y órgano constituido; b) La distinción entre la esfera del poder del Estado y la esfera autonómica de la sociedad y de los individuos, a través de los derechos y libertades fundamentales de los gobernados; c) La división horizontal del poder público y que coincide con las directrices de Montesquieu, al distinguir entre las funciones legislativa, ejecutiva y judicial, distribuyéndolas entre diversos órganos; d) La división vertical o federal, que se refiere a la distribución del poder entre la instancia central y las regionales o locales, las cuales se traducen en diversos grados de autonomía; e) La división temporal, es decir, la duración limitada y la rotación en el ejercicio del poder público; f) La división decisoria: mientras que las divisiones anteriores tienen carácter normativo, ésta, en cambio, se refiere a los actores que intervienen en la práctica de la toma de decisiones políticas; y g) La división social del poder entre los diversos estratos y grupos de la sociedad”.⁵⁸

⁵⁷ *Vid supra*, capítulo VIII.

⁵⁸ OROZCO HENRÍQUEZ, J. Jesús, comentario al artículo 49 en la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada*, Obra colectiva, tercera edición, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM,

De los anteriores principios deben destacarse para efectos del presente texto los plasmados en el inciso c) y d), ya que precisamente un órgano público autónomo llevará a cabo una función que originalmente desempeñaba alguno de los tres poderes y que con el propósito de auxiliarlos se le confiere al órgano de que se trate.

Ahora bien, en el caso de la federación mexicana todos esos enunciados se configuran por lo menos formalmente, en cuanto al inciso a) no existe confusión acerca del órgano constituyente y el órgano constituido, ya que se diferencia claramente en que momento actúa el órgano constituyente en términos del artículo 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es decir siendo el órgano constituyente: "*quien realiza y quien debe realizar la función constituyente*",⁵⁹ en los casos de las tres constituciones federales de 1824, 1857 y 1917, fueron expedidas por Congresos expresamente constituidos para emitir una Constitución, sin embargo se establece lo que se ha denominado el "constituyente permanente" o "poder revisor de la Constitución"⁶⁰, a efecto de que sea necesaria una enmienda o reforma constitucional no sea necesario llamar a un Congreso constituyente, sino que sea el órgano constituido después del primer

Departamento del Distrito Federal y Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, México, 1992, página 216.

⁵⁹ CARPIZO, Jorge, *Estudios Constitucionales*. 6ª ed., México, Editorial Porrúa, 1998, página 570.

⁶⁰ Véase MADRAZO CUÉLLAR, Jorge, comentario al artículo 135 en la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada*, Obra colectiva, tercera edición, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, Departamento del Distrito Federal y Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, México, 1992, página 599.

constituyente⁶¹, como lo es el Poder Legislativo Federal junto a las Legislaturas locales quien la lleven a cabo.

Por lo que se refiere al inciso b) la Constitución contiene un apartado de garantías individuales en sus artículos 1 a 29, y otros derechos frente a los gobernantes, v.g. el artículo 31 fracción IV, que contiene el principio de legalidad de las contribuciones⁶².

En lo que respecta al inciso c), el Título tercero, capítulo I, artículo 49 constitucional establece la división de poderes, que distinguiéndolos en sus funciones como Legislativo, Ejecutivo y Judicial, regulados a su vez en los Capítulos II, III y IV respectivamente.

Por lo que corresponde al inciso d), la delimitación de los niveles de gobierno, de las esferas de competencia, la limitante competencial, se encuentra plasmada en la Constitución en los artículos 16, 73, 115, 116, 117, 118 y 124 de la Constitución, en donde claramente se encuentra plasmada en el artículo 16 la garantía de la actuación de la autoridad competente por nivel de gobierno, entrándose de actos de molestia, en el 73 se precisan materias de competencia exclusiva para la Federación; en el 115, para el Municipio; en los 116 a 118,

⁶¹ Véase MATEOS SANTILLÁN, Juan José, en la obra colectiva *Teoría de la Constitución*, 1ª edición, México, Editorial Porrúa, 2003, páginas 153 y 154.

⁶² En el referido texto, se establece que las contribuciones deben estar contenidas en ley y que estas deben ser proporcionales y equitativas, puede ampliarse un poco acerca de este tema en el texto *Consecuencias de la inobservancia del principio de proporcionalidad y equidad en las contribuciones* de ESQUIVEL VÁZQUEZ, Gustavo Arturo, *El juicio de lesividad y otros estudios*, 2ª Edición, México, Editorial Porrúa, 2004. páginas 1 a 4.

prohibiciones para las Entidades Federativas; y en el 124 una regla de asignación de facultades, en cuanto señala que las que no se conceden expresamente a los funcionarios federales, se consideran reservadas para los Entidades Federativas.

En lo concerniente al inciso e), se plasma en los artículos 51, 56, 83 y 94, la duración limitada de los integrantes de los tres poderes y por ende la rotación en el ejercicio del poder público, siendo de tres años para los diputados federales, seis años para los senadores, mismo término para el presidente de la república y quince años para los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; en cuanto a las entidades federativas, el artículo 116 constitucional establece un período de seis años para el gobernador.

Por lo que toca al inciso f), la división decisoria referente a cuestiones que repercuten en situaciones políticas; se lleva a cabo dentro del ámbito de la competencia de cada uno de los tres poderes, incluso el poder judicial ya que:

“En este momento, no debe sorprender por cierto que la resolución de un litigio mediante la intervención de un juez tenga importancia política, dado que de este modo se asiste, bastante banalmente, al despliegue en un caso concreto de la función política fundamental de asignación de valores.”⁶³

A lo que se podría añadir que:

“En efecto, un conjunto de factores sociales, económicos y culturales ha penetrado en una función que también tiene un sentido político, esto es, con lo relativo a la

⁶³ GUARNIERI, Carlo y PEDERZOLI, Patricia, *Los jueces y la política*, traducción de Miguel Ángel Ruiz de Azua, Editorial Taurus España, 1999, página 134.

toma de decisiones esenciales por los órganos del poder, actividad de la que en general estaban excluidos los tribunales”.⁶⁴

Finalmente, en lo que corresponde al inciso g) el artículo 41, fracciones I y II; constitucional establece que la ley garantizará que a través de los partidos políticos y de manera equitativa se participe en los procesos electorales y, con ello que los diversos grupos de la sociedad participen del poder y por ende que exista una división social del poder, siendo común que los integrantes del poder legislativo y el ejecutivo con su gabinete tengan orígenes sociales diversos, señalando el doctor MOLINA PIÑEIRO que:

“En un intento de interpretación sociológica de la integración del gabinete presidencial en México, en los últimos sexenios puede decirse que éste se forma con los siguientes elementos:

1. Políticos profesionales.
2. Técnicos.
3. Líderes obreros o de burócratas (a quienes consideramos también en medida amplia, políticos prácticos).
4. Militares.
5. Prebendados.
- 5.1. Compadrazgo.”⁶⁵

3. Antecedentes

La teoría de la división de poderes, que como ya se indicó generalmente se le atribuye al barón de Montesquieu, que la enunció en el siglo XVIII al publicarse en 1748 la ya referida obra denominada *El espíritu de las Leyes*, aparece

⁶⁴ FIX-ZAMUDIO, Héctor y COSSÍO DÍAZ, José Ramón, *El Poder Judicial en el ordenamiento mexicano*, 1ª reimpresión, Fondo de Cultura Económica, México, página 15.

⁶⁵ MOLINA PIÑEIRO, Luis J., *Aportes para una teoría del gobierno mexicano*, 1ª reimpresión, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1988, México, página 184.

plasmada en las disposiciones constitucionales desde el inicio de la vida del nuevo Estado Mexicano.

En cuanto a la primera ocasión que se contempló en documento político jurídico, SUSANA PEDROZA reporta que:

“El primer documento que plasma la división del poder estatal es la Declaración de Derechos del Buen Pueblo de Virginia de 1776 y posteriormente la Declaración de Independencia de los Estados Unidos de América, del mismo año, así como la propia Constitución estadounidense de 1787.”⁶⁶

Cabe mencionar que en cuanto a que el principio de división de poderes se estableció en la Constitución de los Estados Unidos de América de 1787, si bien no se declara expresamente su existencia en el sentido de que “el poder público se divide en tres, etc., etc.”, en su principio de *checks and balances* y en conferir expresamente todos los poderes legislativos al Congreso de los Estados Unidos (artículo uno, primera sección), el poder ejecutivo al Presidente de los Estados (artículo dos, primera sección) y el poder judicial de los Estados Unidos a la Corte Suprema (artículo tres, primera sección); se encuentra el mismo, además de ser justificado por JAMES MADISON el 1° de febrero de 1788, de la siguiente manera:

“Por lo tanto, si la Constitución federal fuese de veras la causa de una acumulación de poderes o de una mezcla de ellos que ostentase una tendencia peligrosa a esa acumulación, sobrarían otros argumentos para infundir a todos la reprobación del sistema. Sin embargo, estoy seguro de poner en evidencia lo infundado de este cargo, y que la máxima en que se funda se ha entendido y aplicado en forma completamente errónea. Para rectificar las ideas acerca de este

⁶⁶ PEDROZA DE LA LLAVE, Susana Thalía, *Los Órganos constitucionales autónomos en México*, en Serna de la Garza, José Ma. y Caballero Juárez, José Antonio (Editores) *Estado de derecho y transición jurídica*, 1ª edición México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002, página 174.

importante asunto, será conveniente investigar el sentido en que la conservación de la libertad exige que los tres grandes departamentos del poder sean separados y distintos.”⁶⁷

Al año siguiente, al aprobarse el 26 de agosto de 1789 por la Asamblea Nacional de Francia la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, se contempla en su artículo 16 el principio de la división de poderes de la siguiente manera:

“Toda sociedad en la cual la garantía de los derechos no está asegurada, ni determinada la separación de los poderes carece de constitución”.

El principio de división de poderes permeó no solamente a la Revolución Francesa, también a las ideas y movimientos políticos de los años posteriores, reflejándose en la primera Constitución que rigió en lo que sería el futuro Estado Mexicano, la denominada de Cádiz, jurada el 19 de marzo de 1812 en la península ibérica y el 30 de septiembre de 1812 en la Nueva España, que en su capítulo III, denominado *Del gobierno*, en los artículos 15, 16 y 17 atribuía la potestad de hacer leyes a las Cortes con el Rey, la de ejecutar las leyes al Rey, y la de aplicar las leyes en las causas civiles y criminales a los tribunales establecidos por la ley.

Con la lucha independentista iniciada en 1810, surgieron documentos que pretendían ser constitucionales y que de alguna forma atendían al principio de separación de poderes, tal es el caso de los Elementos Constitucionales de

⁶⁷ HAMILTON, Alexander y *et. al.*, *ibidem*.

Ignacio López Rayón, que en su artículo 21 preveía la clásica división de tres poderes: Legislativo, Ejecutivo y Judicial⁶⁸.

Semejante declaración se contiene en el artículo 5° de los *Sentimientos de la Nación* que dice:

“La Soberanía dimana inmediatamente del Pueblo, que sólo quiere depositarla en sus representantes dividiendo los poderes de ella en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, eligiendo las Provincias sus vocales y éstos a los demás, que deben ser sujetos sabios y de probidad.”⁶⁹

Así como en los artículos 11 y 12 del *Decreto Constitucional para la libertad de la América Mexicana*, sancionado en Apatzingán el 22 de octubre de 1814, que prescribían que:

“Art.11. Tres son las atribuciones de la soberanía: la facultad de dictar leyes, la facultad de hacerlas ejecutar y la facultad de aplicarlas a los casos particulares.
Art. 12. Estos tres poderes, legislativo, ejecutivo y judicial, no deben ejercerse ni por una sola persona, ni por una sola corporación.”⁷⁰

Una vez consumada la independencia en 1821, se establece el principio de división de poderes por primera vez en el nuevo Estado, a través de las *Bases Constitucionales aceptadas por el Segundo Congreso Mexicano* al instalarse el 24 de febrero de 1822, al señalarse que:

⁶⁸ Véase TENA RAMÍREZ, Felipe, *Leyes Fundamentales de México 1808-1995*, 19ª edición actualizada, Editorial Porrúa, México, 1995, página 26.

⁶⁹ MATUTE, Alvaro, (comp.), *México en el siglo XIX Antología de fuentes e interpretaciones históricas*, Lecturas Universitarias tomo 12, compilador Alvaro Matute, 2ª ed., UNAM, 1973, página 224.

⁷⁰ TENA RAMÍREZ, Felipe, *ob.cit.* página 33.

“No conviniendo queden reunidos el poder Legislativo, Ejecutivo y el Judiciario, declara el Congreso que se reserva el ejercicio del poder Legislativo en toda su extensión, delegando interinamente el poder Ejecutivo en las personas que componen la actual regencia, y el Judiciario en los tribunales que actualmente existen, o que se nombraren en adelante, quedando unos y otros cuerpos responsables a la nación por el tiempo de su administración con arreglo a las leyes.”⁷¹

Posteriormente el *Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano* del 10 de enero de 1823 en su artículo 23 estipuló que:

“El sistema del gobierno político del imperio mexicano, se compone de los poderes legislativo, ejecutivo y judicial, que son incompatibles en una misma persona ó corporación.”⁷²

Al desaparecer el imperio mexicano, se establece la República Federal en el *Acta constitutiva de la federación*, aprobada el 31 de enero de 1824, reiterando el principio de la división de poderes en su artículo 9°, que decía:

“El poder supremo de la federación se divide, para su ejercicio, en legislativo, ejecutivo y judicial; y jamás podrán reunirse dos o más de éstos en una corporación o persona, ni depositarse el legislativo en un individuo.”⁷³

Después la *Constitución Federal de los Estados-Unidos Mexicanos* aprobada el 3 de octubre de 1824⁷⁴, en su artículo 6° refrendaría tal principio, en la Constitución de la Primera República, dispositivo que decía:

“Se divide, el supremo poder de la federación para su ejercicio, en legislativo, ejecutivo y judicial.”⁷⁵

⁷¹ TENA RAMÍREZ, Felipe, *ob.cit.* página 124.

⁷² TENA RAMÍREZ, Felipe, *ob.cit.* página 128.

⁷³ TENA RAMÍREZ, Felipe, *ob.cit.* página 155.

⁷⁴ TENA RAMÍREZ, Felipe, *ob.cit.* página 153.

⁷⁵ TENA RAMÍREZ, Felipe, *ob.cit.* página 168.

Con el establecimiento en 1835 del sistema unitario en perjuicio del sistema federal, se expiden las *Bases Constitucionales expedidas por el Congreso Constituyente el 15 de diciembre de 1835*, que sirvieron de antecedente inmediato de las posteriormente conocidas *Siete Leyes*, refrendaron el principio de división de poderes y anunciaba al futuro cuarto poder⁷⁶, en su artículo 4° en los siguientes términos:

“El ejercicio del supremo poder nacional continuará dividido en legislativo, ejecutivo y judicial; que no podrán reunirse en ningún caso ni por ningún pretexto. Se establecerá además un arbitrio suficiente para que ninguno de los tres pueda traspasar los límites de sus atribuciones.”⁷⁷

Con las dolorosas experiencias de la guerra de Tejas en 1836 y la de los pasteles en 1838, la nación se encontraba en una situación de grave crisis generalizada y se publica un nuevo ordenamiento constitucional que se le conoce comúnmente como las Bases Orgánicas de 1843, que también establecieron el principio de división de poderes en su artículo 5° que decía:

“La suma de todo el poder público reside esencialmente en la Nación y se divide para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. No se reunirán dos o más poderes en una sola corporación ó persona, ni se depositará el Legislativo en un individuo.”⁷⁸

⁷⁶ En la Segunda Ley se organizó al supremo poder conservador, que pretendía actuar como control de los otros tres poderes.

⁷⁷ TENA RAMÍREZ, Felipe, *ob.cit.* página 203.

⁷⁸ TENA RAMÍREZ, Felipe, *ob.cit.* página 406.

Al sobrevenir la guerra en 1846 con los Estados Unidos de América, se restaura en 1847 la Federación y la Constitución de 1824, con un Acta de Reformas que no afecta al principio de división de poderes.

Diez años después se promulga la Constitución de 1857 que en su artículo 50, aprobado por setenta y siete votos a favor y cuatro en contra ⁷⁹, confirma la división de poderes con el siguiente texto:

“El Supremo poder de la federación se divide para su ejercicio en legislativo, ejecutivo y judicial. Nunca podrán reunirse dos ó más de estos poderes en una persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un individuo.”⁸⁰

4. Situación actual

En la Constitución que se encuentra en vigor desde 1917, reitera la observancia del principio de división de poderes, que en el texto original de su artículo 49 decía:

“El Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio en, Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

No podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión, conforme a lo dispuesto en el artículo 29.”⁸¹

⁷⁹ NIETO, Rosa María y *et.al.* *El debate de la Constitución de 1857*, H. Cámara de Diputados LV Legislatura, México, 1994. tomo III, página 998.

⁸⁰ TENA RAMÍREZ, Felipe, *ob.cit.* página 614.

⁸¹ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada por la Imprenta de la Cámara de Diputados, 1928, México, página 30.

Posteriormente se modificó para quedar en los siguientes términos según reformada publicada en el Diario Oficial de la Federación de 12 de agosto de 1938:

"El Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio en, Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

No podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión, conforme a lo dispuesto en el artículo 29. En ningún otro caso se otorgarán al Ejecutivo facultades extraordinarias para legislar."⁸²

La última reforma al numeral 49 constitucional fue publicada el 29 de marzo de 1951 en el Diario Oficial de la Federación para quedar hasta la fecha en los siguientes términos:

"El Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio en, Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

No podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión, conforme a lo dispuesto en el artículo 29. En ningún caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar".

Cómo se puede apreciar del texto constitucional en vigor, se establecen dos casos de excepción para el principio de división de poderes, para que sea el poder ejecutivo quien legisle y en consecuencia excepción al principio de legalidad, que son el supuesto de facultades extraordinarias con el decreto ley y por otra parte el decreto delegado.

⁸² TENA RAMÍREZ, Felipe, *ob.cit.* páginas 894 y 895.

4.1 Decreto Ley

El artículo 29 constitucional prevé el supuesto que en una situación de emergencia y para enfrentarla rápidamente, puede el titular del poder ejecutivo solicitar la suspensión de las garantías individuales y obtener la facultad de legislar, con lo cual excepcionalmente se reúnen dos funciones en un solo poder, escribiendo CARPIZO que:

“En otras palabras: únicamente se pueden conceder al presidente de la república facultades extraordinarias para legislar, si antes se han suspendido las garantías individuales por existir una emergencia. La recta interpretación del artículo descarta la posibilidad de que el presidente goce de facultades extraordinarias para legislar en tiempos de paz.”⁸³

A esta situación se le ha caracterizado como Decreto Ley, que es definido de la siguiente manera por CONSUELO VILLALOBOS:

“El Decreto Ley tiene su origen directamente en la Constitución que autoriza al Poder Ejecutivo a expedir leyes sin necesidad de delegación de facultades legislativas por parte del Congreso Federal, por lo que se trata de facultades extraordinarias”.⁸⁴

Durante el siglo veinte y previamente a la reforma de 12 de agosto de 1938 al artículo 49 constitucional, se llegaron a otorgar facultades extraordinarias para legislar sin que existiese una situación de verdadera emergencia, expidiéndose distintos ordenamientos como el Código Civil Federal, opinando sobre tal cuestión el Poder Judicial Federal lo siguiente:

⁸³ CARPIZO, Jorge, *El Presidencialismo en México*. 6ª ed., México, Siglo XXI editores. 1986, página 101.

⁸⁴ VILLALOBOS ORTIZ, María del Consuelo, *El Principio de legalidad en materia tributaria a la luz del derecho constitucional mexicano* en la obra *Principios Tributarios Constitucionales*. México, coedición del Tribunal Fiscal de la Federación, Universidad de Salamanca y el Instituto Cultural Domecq. 1992, página 481.

Octava Epoca. Instancia: Pleno. Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Tomo: 71, Noviembre de 1993. Tesis: P./J. 12/93. Página: 10.

CODIGO CIVIL PARA EL DISTRITO FEDERAL EN MATERIA COMUN Y PARA TODA LA REPUBLICA EN MATERIA FEDERAL. SU EXPEDICION POR EL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA EN EJERCICIO DE FACULTADES EXTRAORDINARIAS ES CONSTITUCIONAL. La expedición por el Presidente de la República, en uso de facultades extraordinarias otorgadas por el Congreso de la Unión, del Código Civil para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal, no vulnera el principio de división de poderes, pues según ha interpretado esta Suprema Corte, la prohibición contenida en el texto original del artículo 49 entonces vigente, de que se reunieran dos o más poderes en una sola persona o corporación, impedía que uno fuera absorbido orgánicamente por el otro y desapareciera de la estructura del poder, pero no que el Congreso de la Unión transfiriera al Ejecutivo Federal ciertas facultades legislativas como un acto de colaboración entre dos poderes dirigido a salvaguardar la marcha normal y regular de la vida en sociedad; fue hasta el año de mil novecientos treinta y ocho en que se adicionó un párrafo final a dicho precepto, cuando se tornó ilegítima esta práctica inveterada surgida en el siglo pasado, porque el Constituyente dispuso que no podrían delegarse en el Ejecutivo Federal facultades para legislar en casos distintos del de suspensión de garantías individuales, al cual se agregó en el año de mil novecientos cincuenta y uno el relativo al artículo 131 de la misma Ley Suprema.

El Tribunal Pleno en su sesión privada celebrada el jueves cuatro de noviembre en curso, por unanimidad de diecisiete votos de los señores Ministros Presidente Ulises Schmill Ordóñez, Carlos de Silva Nava, José Trinidad Lanz Cárdenas, Miguel Montes García, Noé Castañón León, Felipe López Contreras, Luis Fernández Doblado, José Antonio Llanos Duarte, Victoria Adato Green, Samuel Alba Leyva, Ignacio Moisés Cal y Mayor Gutiérrez, Clementina Gil de Lester, Atanasio González Martínez, José Manuel Villagordoa Lozano, Fausta Moreno Flores, Mariano Azuela Güitrón y Juan Díaz Romero: aprobó, con el número 12/1993, la tesis de jurisprudencia que antecede; y determinó que las votaciones de los precedentes son idóneas para integrarla. Ausentes: Carlos García Vázquez, Ignacio Magaña Cárdenas y Sergio Hugo Chapital Gutiérrez. México, Distrito Federal, a ocho de noviembre de mil novecientos noventa y tres.

Cabe mencionar que la última vez que se suspendieron las garantías de manera general en todo el territorio nacional y en consecuencia que se legisló a través del Decreto Ley, fue con motivo de la declaración de guerra a las potencias del Eje, habiéndose publicado el Decreto correspondiente el 2 de junio de 1942 en el Diario Oficial de la Federación.

4.2 Decreto Delegado

La segunda excepción se encuentra en el supuesto del segundo párrafo artículo 131 constitucional, en donde claramente se establece que el Congreso podrá facultar al Ejecutivo Federal para que pueda modificar o crear cuotas de las tarifas de exportación e importación expedidas por el Congreso, es decir de afectar uno de los elementos de la contribución que de acuerdo al principio de legalidad de la misma y plasmado en la fracción IV de la Constitución, solamente puede establecerse en ley.

Así se tendría que el Decreto Delegado se definiría por VILLALOBOS ORTIZ de la siguiente manera:

“Por su parte el Decreto Delegado, como su nombre lo indica, requiere constitucionalmente que se produzca a virtud de delegación de facultades legislativas por parte del Poder Legislativo a favor del Ejecutivo.”⁸⁵

Por otra parte, este Decreto Delegado ha sido cuestionado, en el sentido de que el Poder Legislativo entrega al Ejecutivo de manera definitiva una facultad del Congreso⁸⁶, sin embargo con la dinámica del comercio exterior, lo más práctico es que sea el Ejecutivo quien establezca las tarifas arancelarias.

⁸⁵ VILLALOBOS ORTIZ, María del Consuelo, *El Principio de legalidad en materia tributaria a la luz del derecho constitucional mexicano* en la obra *Principios Tributarios Constitucionales*. México, coedición del Tribunal Fiscal de la Federación, Universidad de Salamanca y el Instituto Cultural Domecq. 1992, página 481.

⁸⁶ Así lo reporta José Othón Ramírez Gutiérrez en su comentario al artículo 131 constitucional, véase la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada*, Obra colectiva, tercera edición, Instituto

En cuanto a esta segunda excepción al principio de división de poderes, el Poder Judicial de la Federación ha expresado lo siguiente:

No. Registro: 189,110. Tesis aislada. Materia(s):Constitucional. Novena Época. Instancia: Segunda Sala. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo: XIV, Agosto de 2001. Tesis: 2a. CXXX/2001. Página: 225

DIVISIÓN DE PODERES. INTERPRETACIÓN CAUSAL Y TELEOLÓGICA DE LA PROHIBICIÓN CONTENIDA EN EL TEXTO DEL ARTÍCULO 49 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, RELATIVA A QUE EL PODER LEGISLATIVO NO PUEDE DEPOSITARSE EN UN INDIVIDUO. Al tenor del texto original del artículo citado, cuyo párrafo segundo establecía que solamente en el caso de que el Ejecutivo de la Unión actuara en ejercicio de las facultades extraordinarias concedidas en términos de lo previsto en el artículo 29 del propio ordenamiento, el Poder Legislativo se depositaría en un solo individuo, el Congreso de la Unión emitió decretos en los que otorgó al Ejecutivo de la Unión facultades extraordinarias para legislar, entre los que destaca el expedido el ocho de mayo de mil novecientos diecisiete, mediante el cual se concedieron al presidente de la República facultades legislativas en el ramo de hacienda. Ante tal circunstancia, mediante decreto publicado el doce de agosto de mil novecientos treinta y ocho en el Diario Oficial de la Federación, el mencionado artículo 49 fue adicionado con el fin de precisar que en ningún otro caso, salvo el del diverso 29, se otorgarían al Ejecutivo facultades extraordinarias para legislar. En relación con el proceso legislativo que precedió a esta reforma constitucional, se advierte que en los dictámenes presentados por las comisiones respectivas, tanto en la Cámara de Senadores, como en la de Diputados, se enfatizó que tal reforma tenía por objeto que el Congreso de la Unión conservara incólumes las altas funciones que le encomienda la Constitución vigente, es decir, las de expedir actos formalmente legislativos, pero de ninguna manera la de emitir todas las disposiciones de observancia general, de donde se sigue que la modificación en comento tuvo como finalidad evitar que el presidente de la República continuara expidiendo actos de aquella especial jerarquía. Posteriormente, mediante decreto publicado en el citado medio de difusión, el veintiocho de marzo de mil novecientos cincuenta y uno, se agregó un segundo párrafo al artículo 131 constitucional y, en razón de que con esta adición se dispuso que el Congreso de la Unión podría autorizar al titular del Poder Ejecutivo el ejercicio de su facultad para emitir actos formalmente legislativos en materia de comercio exterior, el Poder Revisor de la Constitución estimó necesario adicionar el referido artículo 49, con el fin de prever una segunda excepción a la referida prohibición. En tal virtud, debe estimarse que al establecerse en este último precepto constitucional que el Poder Legislativo no puede depositarse en un solo individuo, ni el Constituyente ni el Poder Revisor de la Constitución analogaron a

de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, Departamento del Distrito Federal y Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, México, 1992, página 586.

tal poder con la función legislativa entendida como la atribución para emitir disposiciones de observancia general, sino a las facultades que constitucionalmente le están reservadas a los órganos legislativos. En ese tenor, las causas y los fines que ha tenido el Poder Revisor de la Constitución para realizar diversas adiciones al artículo 49 de la Constitución General de la República, y a otros preceptos de ésta, son reveladores de que en ella no se ha tenido la intención de impedir que las autoridades administrativas emitan disposiciones de observancia general sujetas al principio de supremacía de la ley, ni existe dispositivo constitucional que impida a las autoridades que integran los Poderes Ejecutivo o Judicial el establecimiento de normas jerárquicamente inferiores a las leyes emitidas por el Poder Legislativo.

Amparo en revisión 1162/96. Xocongo Mercantil, S.A. de C.V. 10 de noviembre de 2000. Cinco votos. Ponente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Secretario: Rafael Coello Cetina.

Amparo en revisión 49/2001. Gerardo Kawas Seide. 29 de junio de 2001. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: Mariano Azuela Güitrón. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretario: Gonzalo Arredondo Jiménez.

Séptima Época. Instancia: Segunda Sala. Fuente: Semanario Judicial de la Federación. Tomo: 151-156 Tercera Parte. Página: 117

DIVISION DE PODERES. SISTEMA CONSTITUCIONAL DE CARACTER FLEXIBLE. La división de poderes que consagra la Constitución Federal no constituye un sistema rígido e inflexible, sino que admite excepciones expresamente consignadas en la propia Carta Magna, mediante las cuales permite que el Poder Legislativo, el Poder Ejecutivo o el Poder Judicial ejerzan funciones que, en términos generales, corresponden a la esfera de las atribuciones de otro poder. Así, el artículo 109 constitucional otorga el ejercicio de facultades jurisdiccionales, que son propias del Poder Judicial, a las Cámaras que integran el Congreso de la Unión, en los casos de delitos oficiales cometidos por altos funcionarios de la Federación, y los artículos 29 y 131 de la propia Constitución consagran la posibilidad de que el Poder Ejecutivo ejerza funciones legislativas en los casos y bajo las condiciones previstas en dichos numerales. Aunque el sistema de división de poderes que consagra la Constitución General de la República es de carácter flexible, ello no significa que los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial puedan, motu proprio, arrogarse facultades que corresponden a otro poder, ni que las leyes ordinarias puedan atribuir, en cualquier caso, a uno de los poderes en quienes se deposita el ejercicio del Supremo Poder de la Federación, facultades que incumben a otro poder. Para que sea válido, desde el punto de vista constitucional, que uno de los Poderes de la Unión ejerza funciones propias de otro poder, es necesario, en primer lugar, que así lo consigne expresamente la Carta Magna o que la función respectiva sea estrictamente necesaria para hacer efectivas las facultades que le son exclusivas, y, en segundo lugar, que la función se ejerza únicamente en los casos expresamente autorizados o indispensables para hacer efectiva una facultad propia, puesto que es de explorado derecho que las reglas de excepción son de aplicación estricta.

Amparo en revisión 2606/81. Sucesión de Carlos Manuel Huarte Osorio y otro. 22 de octubre de 1981. Unanimidad de cuatro votos. Ponente: Jorge Iñárritu.

Volúmenes 115-120, pág. 65. Amparo en revisión 4277/77. Héctor Mestre Martínez y coagraviados (acumulados). 30 de noviembre de 1978. Cinco votos. Ponente: Carlos del Río Rodríguez.

Nota: Esta tesis también aparece en el Apéndice 1917-1985, Tercera Parte, Segunda Sala, segunda tesis relacionada con la jurisprudencia 381, pág. 650.

Finalmente cabe mencionar en el propio dispositivo en comento, se establece la obligación al Ejecutivo Federal de someter a aprobación del Congreso el uso que hubiese efectuado de la facultad concedida del Decreto Delegado en materia tarifas arancelarias, obligación que debe contenerse al enviarse el presupuesto fiscal de cada año.

La obligación se cumple y su aprobación no se efectúa en el Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación, toda vez que la aprobación se realiza en un diverso acto legislativo como lo es la Ley de Ingresos de la Federación, que generalmente aprueba en su segundo artículo transitorio, el informe rendido por el Ejecutivo en cumplimiento al segundo párrafo del artículo 131 constitucional.

Existen otras dos excepciones al principio de legalidad, una de ellas se encuentra en el artículo 73, fracción XVI, 1ª; de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; ya que establece que el Consejo de Salubridad General podrá expedir disposiciones generales y que serán obligatorias en el país; sobre esta excepción VILLALOBOS ORTIZ escribe que:

“...existe en el articulado constitucional otro caso de excepción al Principio de Legalidad como elaboración normativa del Ejecutivo, directamente autorizado por la Constitución y sin necesidad de delegación del Congreso. Nos referimos a lo dispuesto por el artículo 73 fracción XVI, (del primero al cuarto párrafo) único caso de disposiciones generales con carácter doctrinal de Decreto Ley en México. El precepto se refiere a aquellos Decretos que puede expedir el Consejo de Salubridad General,”⁸⁷

La segunda se ubica en el artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que otorga facultades al Banco de México para expedir normas de carácter general y de observancia obligatoria, que incluso su infracción son materia de imposición de la sanción correspondiente, según lo prevé el artículo 27 de su Ley reglamentaria.

⁸⁷ VILLALOBOS ORTIZ, María del Consuelo, *El Principio de legalidad en materia tributaria a la luz del derecho constitucional mexicano* en la obra *Principios Tributarios Constitucionales*. México, coedición del Tribunal Fiscal de la Federación, Universidad de Salamanca y el Instituto Cultural Domccq. 1992, página 485.

IV. Poder Legislativo Mexicano

SUMARIO: 1. Concepto de Poder Legislativo. 2. Desarrollo Histórico. 2.1 Surgimiento del Estado mexicano 1821-1824. 2.2 La primera Constitución Federal. 2.3 La República centralista. 2.4 La Federación restaurada. 2.5 La Constitución de 1857. 3. Composición Actual. 4. Función Legislativa y Facultades.

1. Concepto de Poder Legislativo

Uno de los elementos del Estado, como ya se mencionó en el capítulo anterior: es el gobierno, que para su ejercicio se divide en tres poderes, según lo establece la doctrina y lo prevé la Constitución Federal en su artículo 49, que serían: Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

La anterior conformación es la consecuencia de una larga evolución de las instituciones democráticas en la historia de la humanidad, que de acuerdo a BERLÍN VALENZUELA:

“...surgió y fue desarrollada para preservar y evitar el abuso del poder, enmarcada en una rivalidad de centros de mando que propendían a asumir la soberanía y a organizar el Estado conforme a los intereses sociales, políticos y económicos que operaban en la época, o en términos de Ferdinand Lasalle conforme a los factores reales de poder”.⁸⁸

De tal manera que el órgano legislativo ha sido definido por el mismo autor como:

⁸⁸ BERLÍN VALENZUELA, Francisco, *Derecho Parlamentario* México, Fondo de Cultura Económica, 1993. Página 123.

“...un órgano político colegiado, de carácter representativo en el que recaen las funciones más elevadas de la dirección del Estado y quien, además de la función creadora de leyes, ejerce –entre otras- la de controlar los actos de los gobernantes, de acuerdo con las constituciones y con el sistema político en que actúa.”⁸⁹

El poder legislativo en México, se clasifica dentro del modelo bicameral, que se refiere a su integración con dos cámaras, que en un sistema federal de manera ideal pretende, que una de ellas represente a las Entidades Federativas que integran a la Federación y la otra represente a la población, con el propósito de que actúe como un instrumento de equilibrio respecto de las entidades que cuenten con poca población, compensando su desventaja en la cámara que representa al pueblo y en donde tendrían pocos representantes en comparación con las entidades que tuviesen un mayor número de habitantes⁹⁰.

2. Desarrollo Histórico

2.1 Surgimiento del Estado mexicano 1821-1824.

No se abordará en este trabajo la evolución parlamentaria en el planeta, ni si existió en lo que ahora es México una Asamblea, Parlamento o Senado en la época precortesiana, ya que una de las consecuencias del eurocentrismo ha sido la de tratar de identificar sus instituciones en las de las demás culturas europeas, de tal manera que se ha denominado emperador al *Tlatoani* tenochca, cuando sus

⁸⁹ *Ibidem* páginas 127 y 128.

⁹⁰ Véase FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge, *Poder Legislativo*, Editorial Porrúa., México, 2003, páginas 236 a 238 y el comentario de Francisco José de ANDREA SÁNCHEZ al artículo 50 de la Constitución en *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada*, Obra colectiva, tercera edición, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, Departamento del Distrito Federal y Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, México, 1992, páginas 217 a 219.

características y funciones resultaban diferentes; por ello es que tampoco se podría calificar de Senado a la asamblea de los *tlatoque*⁹¹,

Una vez precisado lo anterior, se tendría que al lograrse en 1821 la independencia de México, no se estableció de inmediato un Congreso, pero previamente a la instauración del imperio de Iturbide, se estableció un Congreso que se preveía sería fraccionado en dos Cámaras iguales, lo cual no ocurrió⁹²; y el futuro federalista y liberal: diputado Valentín Gómez Farias, “Fue él quien propuso el 19 de mayo [1822], a nombre de 46 legisladores, el reconocimiento de Iturbide como emperador; y en la sesión del 11 de julio, que se colocará la imagen de la Virgen de Guadalupe en el recinto del Congreso”⁹³

2.2 La primera Constitución Federal

Con el establecimiento de la República Federal en 1824, se prevé en los artículos 7°, 8° y 25 de la Constitución⁹⁴ un sistema bicameral <similar al de la Constitución de los Estados Unidos de América de 1787>, en donde se contempla la representación de las Entidades Federativas al Senado y la representación del pueblo a la Cámara de Diputados.

⁹¹ Al respecto puede consultarse a Alonso de Zorita que escribió lo siguiente: “*A los señores supremos llamaban y llaman tlatocues, de un verbo que dice tlatoa, que quiere decir hablar, porque éstos, como supremos y meros señores, tenían la jurisdicción civil y criminal, y toda la gobernación y mando de todas sus provincias y pueblo de donde eran señores; y a éstos eran sujetos las otras dos maneras de señores*” en *Los Señores de la Nueva España*, 3ª edición, Biblioteca del Estudiante Universitario UNAM, México, 1993, páginas 26 y 27.

⁹² Véase TENA RAMÍREZ, Felipe, *Leyes Fundamentales de México 1808-1995*, 19ª edición actualizada, Editorial Porrúa, México, 1995, página 121.

⁹³ ALVAREZ, José Rogelio, *Valentín Gómez Farias Semblanza*, en *Valentín Gómez Farias Semblanzas*, Edición del Comité de Actos Conmemorativos del Bicentenario del Natalicio del Dr. Valentín Gómez Farias, México, 1981. Página 9.

⁹⁴ Véase TENA RAMÍREZ, Felipe, *Leyes Fundamentales de México 1808-1995*, 19ª edición actualizada, Editorial Porrúa, México, 1995, páginas 169 y 171.

2.3 La República centralista

Con el establecimiento de la República Centralista en 1836, continuo el sistema bicameral, con la característica de que el Senado carecía de la representación de los Departamentos, actuaba solamente como Cámara revisora según el artículo 25 de la Primera de las Siete Leyes Constitucionales⁹⁵, situación que se reitero en el artículo 56 de la siguiente Constitución denominada las “Bases Orgánicas de la República Mexicana” de 1843⁹⁶.

2.4 La Federación restaurada

Al restaurarse la República Federal en 1847, permaneció el sistema bicameral y el Senado recuperó su calidad de representante de las Entidades Federativas.

2.5 La Constitución de 1857

Con el artículo 51 de la Constitución de 1857⁹⁷, se suprime a la Cámara de Senadores y queda depositado el Poder Legislativo en una sola Cámara que obtiene el nombre de Congreso de la Unión, con lo cual se estableció una peculiar Federación que no contaba con una representación formal de las Entidades Federativas, de acuerdo al modelo de los Estados Unidos de América.

⁹⁵ Véase TENA RAMÍREZ, Felipe, *Leyes Fundamentales de México 1808-1995*, 19ª edición actualizada, Editorial Porrúa, México, 1995, página 216.

⁹⁶ Véase TENA RAMÍREZ, Felipe, *Leyes Fundamentales de México 1808-1995*, 19ª edición actualizada, Editorial Porrúa, México, 1995, página 413.

⁹⁷ Véase TENA RAMÍREZ, Felipe, *Leyes Fundamentales de México 1808-1995*, 19ª edición actualizada, Editorial Porrúa, México, 1995, página 614.

Por las adiciones y reformas de 13 de noviembre de 1874 a la Constitución, se reestablece a la Cámara de Senadores y por ende al sistema bicameral y su calidad de representante de los Estados; características ratificadas en la Constitución de 1917 y que permanecen aún vigentes.

3. Composición Actual

De conformidad al artículo 50 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos vigente, se establece un sistema bicameral del Poder Legislativo que se deposita en un Congreso General, dividido en una Cámara de Diputados y una Cámara de Senadores.

La Cámara de Diputados se integra de conformidad a los artículos 52 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 2º de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos con 500 diputados, de los cuales trescientos son electos de acuerdo al principio de votación de mayoría relativa mediante el sistema de distritos electorales uninominales, los restantes doscientos son electos a través del sistema de listas regionales votadas en circunscripciones plurinominales⁹⁸.

En cuanto al Senado de la República, de conformidad al artículo 56 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se integra por 128 senadores, que son electos mediante tres sistemas; se eligen dos senadores en

⁹⁸ Para una consulta mas amplia acerca de los sistemas electorales, véase el capítulo décimo del libro de FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge: *Poder Legislativo*, Editorial Porrúa, México, 2003.

cada Estado y el Distrito Federal por el principio de mayoría relativa, uno más será otorgado al partido político que constituya la primera mayoría; los restantes treinta y dos senadores son electos de acuerdo al principio de representación proporcional y el sistema de listas votadas en una sola circunscripción plurinominal nacional.

La actual integración del Senado de la República ha sido cuestionada en el sentido de que no se adecua a la idea original de que en el Senado se representa a las Entidades Federativas, para transformarse en una Cámara Alta, al tener su integración motivos partidistas⁹⁹.

4. Función Legislativa y Facultades

La Función Legislativa ha sido definida de distintas formas, así se tiene que para GABINO FRAGA:

“La función legislativa, desde el punto de vista formal, es la actividad que el Estado realiza por conducto de los órganos que de acuerdo con el régimen constitucional forman el Poder legislativo[sic].

En México la función legislativa formal es la que realiza el Congreso Federal compuesto por la Cámara de Diputados y la de Senadores. (Const. Fed., art. 50.) Entra también en el concepto de función legislativa formal el conjunto de actos que cada una de las Cámaras puede realizar en forma exclusiva (Const. Fed., arts. 74 y 76.)¹⁰⁰

Por su parte BERLÍN VALENZUELA prefiere enunciar a las distintas funciones, al estimar que existen diversos criterios y por ello expresa que:

⁹⁹ Véase SERNA DE LA GARZA, José María, *Derecho Parlamentario*, en el Tomo XI de la *Enciclopedia Jurídica Mexicana*, del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, Editorial Porrúa., México, 2002, página 289.

¹⁰⁰ FRAGA, Gabino, *Derecho Administrativo*, 19ª edición, Editorial Porrúa, México, 1979, página 37.

“En virtud de los numerosos criterios para identificar y clasificar las funciones parlamentarias, procede mencionar las características, según criterio enunciativo y no limitativo, sin desatender la necesidad de una sistematización lógica y coherente de ellas.

Estas funciones pueden ser representativas, deliberativas, financieras, legislativas, de control, políticas (en sentido estricto, dado que todas las funciones del parlamento tienen este carácter), de inspección, jurisdiccionales, de indagación, de comunicación y educativas, entre otras.”¹⁰¹

FERNÁNDEZ RUIZ expresa a su vez lo siguiente:

“Con un criterio orgánico y subjetivo, en sentido formal se entiende por función legislativa la actividad desarrollada por el órgano legislativo en ejercicio del poder público; en cambio con un criterio objetivo, en sentido material, la función legislativa viene a ser la actividad desarrollada en ejercicio de la potestad estatal para crear la norma jurídica, o sea la regla de conducta externa humana, de carácter abstracto, impersonal, general, obligatorio y coercitivo.”¹⁰²

Ahora bien, el Poder Legislativo mexicano constitucionalmente cuenta con las siguientes facultades que se pueden agrupar de la siguiente manera¹⁰³:

- a. Legislativas
- b. Administrativas
- c. Electorales

¹⁰¹ BERLIN VALENZUELA, Francisco, *Derecho Parlamentario* México, Fondo de Cultura Económica, 1993. Página 129.

¹⁰² FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge, *Poder Legislativo*, Editorial Porrúa., México, 2003, página 176.

¹⁰³ Cf. DÁVALOS MARTÍNEZ, Héctor y SÁNCHEZ BRINGAS, Enrique, *Comentario al artículo 73 en Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada*, Obra colectiva, tercera edición, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, Departamento del Distrito Federal y Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, México, 1992, páginas 301 a 308.

d. Jurisdiccionales

Previamente a enunciar la clasificación de las facultades legislativas, cabe destacar que si bien el Poder Judicial Federal ha declarado que en el sistema constitucional mexicano la creación de autoridades es facultad exclusiva del Congreso de la Unión o del presidente de la República a través de su facultad reglamentaria¹⁰⁴, atendiendo al principio de “Supremacía de Ley” o del “Principio de Legalidad” en su aspecto de “Reserva de Ley”, en cuanto que la Ley prevalece sobre el Reglamento y de que éste no puede ir mas allá de lo que la Ley indica, <además de que con ello ciertas materias quedan reservadas exclusivamente a la Ley>; resulta relevante la importancia de la facultad legislativa en cuanto a su desempeño como creadora de órganos de autoridad, ya que en este aspecto va a crear a los organismos públicos autónomos y en concreto a un Tribunal Legislativo, según la facultad que le otorga el artículo 73 fracción XXIX-H, vale la pena traer a colación en este contexto lo que escribió el doctor Miguel Acosta Romero acerca del concepto de autoridad:

“Para la doctrina administrativa francesa, autoridad es un órgano del Estado investido de poder de decisión.

¹⁰⁴ Véase la Jurisprudencia de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2a./J.58/95, cuyo rubro es: *SEGURO SOCIAL, INSTITUTO MEXICANO DEL LAS SUBDELEGACIONES NO SON AUTORIDADES DE FACTO, PUES SU CREACIÓN DERIVA DE LA REFORMA A LA LEY DEL SEGURO SOCIAL PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN DE 28 DE DICIEMBRE DE 1984 Y NO DEL ACUERDO NÚMERO 304/88 EMITIDO POR EL CONSEJO TÉCNICO* con número de registro 200,706 en su disco óptico IUS 2004 y la diversa tesis aislada IV.1o.A.7 A del Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Cuarto Circuito, con el rubro: “*CONTRALORÍA INTERNA DEL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL. ES AUTORIDAD DE FACTO (ANTES DEL ONCE DE NOVIEMBRE DE MIL NOVECIENTOS NOVENTA Y OCHO)*”, con número de registro 188, 860 del disco óptico IUS 2004.

En México el doctor Gabino Fraga desarrolló hace varias décadas el concepto de autoridad con el que concuerdo, señalando que autoridad es todo órgano del Estado, que tiene atribuidas por el orden jurídico, facultades de decisión o de ejecución o alguna de ellas por separado.¹⁰⁵

La parte resaltada es la que reconoce a la facultad legislativa como creadora de órganos de autoridad, puesto que el orden jurídico se compone de leyes y reglamentos y siendo éste el producto del proceso legislativo y por ende del Poder Legislativo, sólo será autoridad legítima la creada de tal manera o en el ejercicio de la facultad reglamentaria como ha quedado ya apuntado.

Con lo cual no cabe duda que el Congreso puede establecer autoridades que pueden no encontrarse circunscritas a cualquiera de los otros dos poderes públicos, basta con que se encuentren previstas en la ley correspondiente, sin embargo como se verá mas adelante los organismos públicos autónomos existentes tienen un sustento constitucional y no una mera ley orgánica como sustento y fundamento legal.

En cuanto a las facultades legislativas, éstas son clasificadas por FERNÁNDEZ RUIZ¹⁰⁶ atendiendo a su materia de la siguiente forma:

- a. organizacional,
- b. tributaria,

¹⁰⁵ ACOSTA ROMERO, Miguel. *Compendio de Derecho Administrativo PARTE GENERAL*. 3a. edición actualizada, México, Editorial Porrúa, 2001, página 426.

¹⁰⁶ Véase FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge, *Poder Legislativo*, Editorial Porrúa., México, 2003, páginas 304 a 317.

- c. económica,
- d. poblacional,
- e. cultural,
- f. educacional,
- g. jurisdiccional,
- h. defensa nacional,
- i. seguridad pública,
- j. comunicaciones y transportes,
- k. trabajo, y
- l. de salud.

De las anteriores, la que resulta mas importante para efectos de este trabajo lo es la relativa a la facultad legislativa en materia jurisdiccional, ya que contempla en el artículo 73, fracción XXIX-H, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos la facultad para establecer mediante ley a tribunales de lo contencioso administrativo, dotados de plena autonomía para dictar sus fallos y que tendrán a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la Administración Pública Federal y los particulares, además de que el Congreso establecerá las normas para su organización, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones.

Por lo que se refiere a las facultades administrativas FERNÁNDEZ RUIZ sostiene que:

“De las facultades atribuidas al Congreso de la Unión, se inscriben en el ámbito de la función materialmente administrativa, las siguientes:

- Admitir nuevos estados a la Unión Federal.
- Formar nuevos estados dentro de los límites de los existentes.
- Cambiar la residencia de los Supremos Poderes de la Federación.
- Crear y suprimir empleos públicos de la Federación y señalar, aumentar o disminuir sus dotaciones.
- Conceder licencia al presidente de la República.
- Aceptar la renuncia al cargo de presidente de la República¹⁰⁷

En lo que concierne a la facultad electoral, que ahora se encuentra muy reducida, ya que con anterioridad al establecimiento del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, el Congreso calificaba las elecciones; hoy en día se limita a constituirse en colegio electoral para que en el supuesto de la renuncia o falta temporal o absoluta del presidente de la República, designe a su sustituto, interino o provisional según los artículos 73, fracción XXVI, 84 y 85 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Finalmente, las facultades jurisdiccionales del Poder Legislativo son ejercidas en el caso del arreglo de los límites entre las entidades federativas con motivo de las demarcaciones territoriales, según el artículo 73, fracción IV, de la Constitución, en el otorgamiento de amnistía que extingue a la acción penal de conformidad al artículo 73, fracción XXII, de la Constitución; y en la declaración de

¹⁰⁷ FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge, *ob cit* páginas 320 y 321.

procedencia y de juicio político, en donde incluso se dicta sentencia según prevé el artículo 110 de la Constitución¹⁰⁸.

¹⁰⁸ Acerca de este tema del juicio político puede consultarse la obra de DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto, *El derecho disciplinario de la función pública*, 2ª edición, INAP, México, 1992, páginas 71 a 75. Existe otra edición en Editorial Porrúa.

V. Poder Judicial Mexicano

SUMARIO: 1. Concepto de Poder Judicial. 2. Desarrollo Histórico. 2.1 Época Tenochca. 2.2 Época Colonial. 2.3 Consumación de la Independencia-Iturbide. 2.4 Primera Constitución Federal. 2.5 La República Central. 2.6 Restauración del Federalismo. 2.7 Constitución de 1857. 2.8 Constitución de 1917. 3. Composición Actual. 4. Función Jurisdiccional y Facultades.

1. Concepto de Poder Judicial

El poder judicial como uno de los tres poderes clásicos en que se divide el ejercicio de la función pública es definido por JORGE CARPIZO de la siguiente manera:

“El poder judicial realiza la función jurisdiccional; es decir, es quien dirime los conflictos que se presentan ante los tribunales. Es quien aplica la ley al caso concreto cuando existe una controversia.

Pero, además, en muchos países posee una segunda atribución consistente en el control constitucional de las leyes y actos de los otros dos poderes. O sea, el poder judicial tiene la atribución de vigilar que los poderes legislativo y ejecutivo actúen dentro del cuadro de competencias que les ha señalado la constitución. En estos casos, el poder judicial es el intérprete de última instancia de la constitución. Es quien dice lo que la ley fundamental quiere decir.”¹⁰⁹

De la transcripción anterior cabe destacar que CARPIZO describe las funciones del poder judicial para definirlo, mismo parámetro que utilizó MONTESQUIEU en su obra del *Espíritu de las Leyes*, como se puede apreciar del siguiente texto:

“En cada Estado hay tres clases de poderes: el poder legislativo de las cosas relativas al derecho de gentes, y el poder ejecutivo de las cosas que dependen del derecho civil.

...

Por el tercero, castiga los delitos y juzga las diferencias entre particulares. Se llama a este último poder judicial.”

¹⁰⁹ CARPIZO, Jorge, *Estudios Constitucionales*. 6ª edición, México, Editorial Porrúa, 1998, páginas 305 y 306.

Motivo por el cual se puede considerar que, el poder judicial es uno de los en que se divide para su ejercicio el poder del Estado, que comúnmente se le atribuye la función de resolver las controversias entre los justiciables, de interpretar la Constitución y los ordenamientos jurídicos secundarios, además de servir de control externo de los actos de los otros dos poderes y dirimir las controversias entre los distintos niveles de gobierno o los dos poderes.

2. Desarrollo Histórico

2.1 Época Tenochca

En la época prehispánica y concretamente entre los tenochcas, no puede considerarse que existiera un poder judicial, ya que únicamente existía un grupo de jueces que sentenciaba *los litigios y pleitos que había en la gente popular*¹¹⁰, los cuales era seleccionados cuidadosamente por el *señor* y ejercían en el *tlacxitlan* respecto de las causas de los nobles y en el *teccalli*, que correspondía las causas populares¹¹¹; y “[C]ada doce días el señor tenía acuerdo o consulta, o junta con todos los jueces sobre los casos arduos y criminales de calidad”¹¹².

2.2 Época Colonial

¹¹⁰ SAHAGÚN, Bernardino de, *Historia General de las cosas de la Nueva España*, 6ª edición, Editorial Porrúa, colección “Sepan cuantos...”, México, Editorial Porrúa, página 470.

¹¹¹ Véase SAHAGÚN, Bernardino de, *ob. cit.* página 471.

¹¹² ZORITA, Alonso de, *Los Señores de la Nueva España*, 3ª edición, Biblioteca del Estudiante Universitario UNAM, México, 1993, página 53.

Con la llegada de los europeos, también arribaron sus instituciones y durante los tres siglos de dominación la función jurisdiccional fue ejercida por distintos entes.

El régimen colonial se caracterizó por una complicada organización de la cual no estaba exenta la administración de justicia, pues se contaba con distintos fueros y por ende con juzgadores especiales para que cada fuero contase con su propio juez¹¹³.

La justicia que podría denominarse ordinaria correspondía a un alcalde o corregidor y se apelaba ante la Audiencia y en casos especiales podría llegar al Consejo de Indias en España.

Por otra parte se reporta que:

“En materia fiscal encontramos varios tribunales, como el Tribunal de Cuentas, el Tribunal de Alcabalas, el de Composición de Tierras, el de Montepíos, el del Estanco del Tabaco, del Estanco de Polvora, etc., Además hubo tribunales especiales en materia eclesiástica y monacal, en materia de diezmos, el fuero de la bula de la Santa Cruzada, el fuero de la Inquisición, el fuero de minería (1777, tribunal de apelación desde 1791), el fuero mercantil (los consulados), el fuero de guerra, el fuero de mostrencos, vacantes e intestados, y, para la represión de los salteadores, el fuero de la Santa Hermandad (27.V.1631), desde 22.V. 1722 el Tribunal de la Acordada, tribunal ambulatorio, independiente del virrey.”¹¹⁴

2.3 Consumación de la Independencia-Iturbide

¹¹³ Véase MARGADANT S, Guillermo Floris, *Introducción a la historia del Derecho Mexicano*, 6ª edición, Editorial Esfinge, S.A., México, 1984, páginas 58 a 60.

¹¹⁴ MARGADANT S, Guillermo Floris, *Introducción a la historia del Derecho Mexicano*, 6ª edición, Editorial Esfinge, S.A., México, 1984, páginas 59 a 60

Al concluir la lucha independentista, el Poder Judicial fue considerado en la nueva estructura del naciente Estado, sin embargo subsistieron las estructuras coloniales y las Audiencias de México y Guadalajara continuaron con sus actividades jurisdiccionales, mientras que en el imperio iturbidista, no se integraba el poder judicial por una cuestión de índole política y administrativa, algo tan sencillo y complejo a la vez como lo es la cuestión del nombramiento de los magistrados que deberían integrar al Tribunal Supremo, el emperador y el Congreso discutían acerca de quien tenía el derecho de nombrarlos, pues cada quien consideraba que contaba con tal facultad; situación que fue resuelta al disolver Iturbide al Congreso y nombró a los magistrados, pero todo esto ocurrió muy cerca de la posterior abdicación del emperador, con lo cual el poder judicial prácticamente no existía.

2.4 Primera Constitución Federal

Por decreto del 27 de agosto de 1824 se establecen las bases sobre las cuales se organizará la Suprema Corte de Justicia, las que se contendrán en la Constitución de ese mismo año¹¹⁵.

Al promulgarse y entrar en vigor la Constitución Federal de 1824, se contempla como depositaria del poder judicial a la Suprema Corte de Justicia y por

¹¹⁵ Véase FIX-ZAMUDIO, Héctor y COSSÍO DÍAZ, José Ramón, *El Poder Judicial en el ordenamiento mexicano*, 1ª reimpresión, Fondo de Cultura Económica, México, 1996, página 115.

decreto de 23 de diciembre de 1824 se hace pública la relación de los nombres de los once ministros que compondrían¹¹⁶.

Durante los nueve años siguientes no tuvo cambio significativo alguno, permaneciendo con su estructura la Suprema Corte de Justicia integrada por los once Ministros y un fiscal, los Tribunales de Circuito y los Juzgados de Distrito (artículos 123 y 124 de la Constitución)¹¹⁷.

2.5 La República Central

Con las Siete Leyes Constitucionales de 1835, permanece el número de once Ministros y un Fiscal, y desaparecen los tribunales de circuito y los juzgados de distrito, añadiéndose los tribunales superiores de los departamentos, los de Hacienda y los juzgados de primera instancia (artículos 1 y 2 de la Quinta Ley)¹¹⁸.

En las Bases Orgánicas de 1843, al poder judicial se le mantiene una estructura similar, con una Suprema Corte de Justicia integrada por once Ministros y un Fiscal, los tribunales superiores y jueces inferiores de los Departamentos, subsistiendo los tribunales especiales de hacienda, comercio y minería (artículos 115 y 116)¹¹⁹.

¹¹⁶ Véase, CABRERA ACEVEDO, Lucio, *La Suprema Corte de Justicia sus orígenes y primeros años 1808-1847*, editada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 1986, páginas 36 a 43.

¹¹⁷ Véase TENA RAMÍREZ, Felipe, *Leyes Fundamentales de México 1808-1995*, 19ª edición actualizada, Editorial Porrúa, México, 1995, página 186.

¹¹⁸ Véase TENA RAMÍREZ, Felipe, *Leyes Fundamentales de México 1808-1995*, 19ª edición actualizada, Editorial Porrúa, México, 1995, página 230.

¹¹⁹ Véase TENA RAMÍREZ, Felipe, *ob. cit.*, página 423.

2.6 Restauración del Federalismo

Encontrándose en plena guerra con los Estados Unidos de América, en 1847 se restablece la vigencia de la Constitución de 1824 y por lo tanto recupera su estructura el poder judicial con la Suprema Corte de Justicia, los Tribunales de Circuito y los Juzgados de Circuito.

2.7 Constitución de 1857

Con esta nueva Constitución, se conserva la estructura básica del poder judicial en cuanto a la Suprema Corte de Justicia, los Tribunales de Circuito y los Juzgados de Circuito, conformándose la Suprema Corte de Justicia de once Ministros propietarios, cuatro supernumerarios, un fiscal y un procurador general (artículos 90 y 91)¹²⁰ y en posterior reforma al artículo 91 de 22 de mayo de 1900, se contempla a quince Ministros, se suprime de la integración al fiscal y al procurador general, para definiéndose una estructura muy similar a la actual en cuanto a su funcionamiento en Pleno o en Salas¹²¹.

2.8 Constitución de 1917

Al promulgarse la nueva Constitución conformó al poder judicial con la clásica integración de la Suprema Corte de Justicia, los Tribunales de Circuito y los Juzgados de Circuito, reduciendo de nueva cuenta el número de Ministros a once.

¹²⁰ Véase TENA RAMÍREZ, Felipe, *ob.cit.* página 622.

¹²¹ Véase TENA RAMÍREZ, Felipe, *ob.cit.* página 712.

La Suprema Corte de Justicia ha visto modificar su integración, mencionándose en ese sentido y a consideración de quien esto escribe las principales reformas (se anotarán las fechas de publicación en el Diario Oficial de la Federación), que son las siguientes:

- a) 20 de agosto de 1928 que incrementa su número a dieciséis Ministros y que funcionará en Tribunal Pleno o tres Salas, integradas por cinco Ministros.
- b) 15 de diciembre de 1934, aumenta el número de Ministros a veintiún y se establecen cuatro Salas.
- c) 19 de febrero de 1951, se crean los Tribunales Colegiados de Circuito integrados por tres Magistrados, para que conozcan de amparos directos y recursos de revisión en contra de sentencias dictadas en amparo indirecto.
- d) 19 de junio de 1967, se adicionan cinco Ministros supernumerarios, y
- e) 31 de diciembre de 1994, se reduce el número de Ministros a diez y se establece el Consejo de la Judicatura, que traerá una innovación al poder judicial, al ser este Consejo quien administrará a los tribunales de circuito y los juzgados de distrito; publicándose el 11 de

junio de 1999, la reforma el artículo 100 constitucional para integrar un nuevo Consejo de la Judicatura Federal.

- f) El 26 de junio de 1996 se decreta la incorporación del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación

La última reestructuración del poder judicial federal en 1995 y que incluso marca el inicio de la novena época del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, ha sido muy trascendente al revitalizarlo y fortalecerlo.

3. Composición Actual

Como quedo señalado anteriormente, la última reforma al poder judicial en el sentido de modificar la estructura de la Suprema Corte de Justicia de la Nación fue publicada el 31 de diciembre de 1994 en el Diario Oficial de la Federación y señala que se integrara por once Ministros, designados por el Senado a propuesta del Ejecutivo que para tal efecto conforma una terna.

Pero no solamente se redujo el número de Ministros, se integran al poder judicial además de los órganos jurisdiccionales clásicos de los Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y los Juzgados de Distrito; el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y el Consejo de la Judicatura Federal, que según el artículo 100 constitucional reformado se encargará de la administración, vigilancia y disciplina del Poder Judicial de la Federación, con excepción de la

Suprema Corte de Justicia de la Nación, además de encontrarse facultado para expedir acuerdos generales para el ejercicio de sus funciones.

El Consejo de la Judicatura Federal original fue conformado por siete miembros de la siguiente manera: el Presidente de la Suprema Corte de Justicia y que también lo es del Consejo, un Magistrado de los Tribunales Colegiados de Circuito, un Magistrado de los Tribunales Unitarios de Circuito y un Juez de Distrito < estos tres electos mediante insaculación>, dos designados por el Senado y uno mas por el Presidente de la República.

Sin embargo, poco mas de cuatro años después se consideró necesario modificar la conformación del Consejo de la Judicatura Federal y por reforma al artículo 100 constitucional publicada el 11 de junio de 1999, se integra un nuevo Consejo de la Judicatura Federal.

En el nuevo texto constitucional, se califica al Consejo de órgano del Poder Judicial de la Federación con independencia técnica, de gestión y para emitir resoluciones¹²², lo que originalmente no había ocurrido, integrándolo con siete miembros, modificándose el sistema para designar a los tres miembros del poder judicial provenientes de la Magistratura o del Juzgado, pues ya no serán electos por insaculación, sino que serán designados por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación por mayoría de cuando menos ocho votos.

¹²² Las características que le atribuye el artículo 100 constitucional al Consejo de la Judicatura, se asemejan al de un organismo descentralizado según las describe ACOSTA ROMERO, Miguel en *Compendio de Derecho Administrativo PARTE GENERAL*. 3a. edición actualizada, Editorial Porrúa, México, 2001, página 220.

En cuanto a la facultad de expedir acuerdos generales para el adecuado ejercicio de sus funciones, esta se encontrará supeditada a que podrán ser revisados o revocados por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación con una mayoría de ocho votos, además de que el mismo Pleno podrá solicitarle al Consejo de la Judicatura Federal que expida acuerdos generales y sin que pueda negarse a efectuarlos; estas “novedades”, causaron cierta polémica entre los estudiosos del derecho¹²³.

4. Función Jurisdiccional y Facultades

La función más característica del poder judicial es la de resolver controversias entre los justiciables, no siendo quizás ya muy afortunado el de referirse a controversias entre particulares, ya que los conflictos ya no se limitan a una mera controversia entre particulares que buscan la intervención del Estado, puesto que surgen entre los particulares y la administración pública o de una institución, como lo es el ministerio público, que asume la representación de la sociedad o de la víctima para acudir ante el órgano jurisdiccional con el propósito de obtener justicia.

El Poder Judicial Federal tiene las siguientes facultades fundamentales y que son:

¹²³ Véase CARPIZO, Jorge y CARBONELL, Migucl, *Derecho Constitucional*, Editorial Porrúa, México, 2003, páginas 135.

- 1) Resolver las controversias que se presenten por los justiciables ante los tribunales (artículo 104 constitucional),
- 2) El control constitucional de los actos de los otros dos poderes (artículo 103 constitucional),
- 3) Interpretar la constitución y las demás normas generales, emitiendo la jurisprudencia correspondiente (artículos 94 y 107, fracción XIII, constitucionales), y
- 4) Dilucidar las controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad (artículo 105 constitucional).

VI. Poder Ejecutivo Mexicano

SUMARIO: 1. Concepto de Poder Ejecutivo. 2. Desarrollo Histórico. 3. Composición Actual. 4. Función Administrativa y Facultades.

1. Concepto de Poder Ejecutivo

Para JOSÉ MARÍA LUIS MORA, el poder ejecutivo es:

“...un ramo de la soberanía, y se puede decir que es el eje sobre el que gira toda la máquina política, que recibe de él todo su movimiento y acción, pues de nada sirven las mejores leyes, ni las sentencias más justas y acertadas, si aquellas no se ejecutan, y éstas no se ponen en práctica. La actividad y la fuerza son los atributos esenciales de este poder, que jamás podrá constituirse de otra manera”¹²⁴.

Para IGNACIO BURGOA ORIHUELA:

“...por “poder ejecutivo” se entiende la “función ejecutiva” a través de la cual se ejerce, en coordinación e interdependencia con la legislativa y jurisdiccional, el poder público o de imperio del Estado mediante la actuación de un conjunto de órganos de autoridad estructurados jerárquicamente dentro de un cuadro unitario y sistematizado”¹²⁵.

Como todo poder, necesita quien lo ejerza, quien lleve a cabo la función; en ese contexto se tiene que el depositario, su titular puede ser una persona o una corporación, con lo cual se estaría en presencia de un ejecutivo unipersonal o colegiado, plural o colectivo.

¹²⁴ Citado en CARPIZO, Jorge, *Estudios Constitucionales*. 6a. ed., México, Editorial Porrúa, 1998, página 305.

¹²⁵ BURGOA ORIHUELA, Ignacio. *Derecho Constitucional Mexicano*, 9ª edición, México, Editorial Porrúa, 1994, página 730.

En el sistema de división de poderes, sencillamente se expresa que el Poder Ejecutivo es el que lleva a cabo la instrumentación del contenido de las leyes, de reglamentarlas, así como las acciones relativas al orden interno y la defensa al exterior.

2. Desarrollo Histórico

El Estado Mexicano nace formalmente el 28 de septiembre de 1821¹²⁶ y la titularidad del poder ejecutivo recayó en una regencia nombrada por la Junta Provisional de Gobierno prevista por los artículos 6°, 7° y 11° de los Tratados de Córdoba¹²⁷, precisando el artículo 14 de dichos Tratados que el poder ejecutivo residía en la regencia; fueron designados integrantes de la misma: Agustín de Iturbide, Juan O'Donojú, Manuel de la Barcena, Isidro Yañez y Manuel Velázquez de León, cabe mencionar que originalmente se preveía que debía integrarse por tres personas y finalmente fueron cinco¹²⁸; con lo cual se tendría que el primer poder ejecutivo que tuvo el país fue colegiado.

Al proclamar el Congreso como emperador a Iturbide el 19 de mayo de 1822, se le confiere la titularidad del poder ejecutivo y formalmente se establece en el Reglamento Provisional del Imperio Mexicano en su artículo 29 en los siguientes términos:

¹²⁶ *Vid supra* capítulo II, inciso 5.

¹²⁷ Véase TENA RAMÍREZ, Felipe, *Leyes Fundamentales de México 1808-1995*, 19ª edición actualizada, Editorial Porrúa, México, 1995, páginas 117 y 118.

¹²⁸ Véase ARIAS, Juan de Dios, y *et. al.*, *México a través de los siglos, México independiente, tomo VII*, 17ª edición, Editorial Cumbre, S. A., impreso en E.U.A. s/f, página 17.

“Art. 29. El poder ejecutivo reside exclusivamente en el Emperador, como jefe supremo del estado. Su persona es sagrada e inviolable, y sólo sus ministros son responsables de los actos de su gobierno, que autorizarán necesaria y respectivamente, para que tengan efecto.”¹²⁹

Así se tendría que el poder ejecutivo deja de ser colegiado para ser unipersonal, sin que ello signifique que hubiese desaparecido de la historia nacional, puesto que años después un triunvirato <como el de Pedro Celestino Negrete, Nicolás Bravo y Guadalupe Victoria en 1823¹³⁰> o juntas de notables <por ejemplo la que gobernó en 1863 durante la ocupación napoleónica antes de la llegada de Maximiliano¹³¹> aparecerán para ejercerlo de manera fáctica, puesto que en ningún ordenamiento constitucional posterior se contempla a un poder ejecutivo colegiado.

Desde aquel año de 1822 el poder ejecutivo ha sido unipersonal y se ha conservado de esa manera en todos los ordenamientos constitucionales, en los federales y en los centralistas, incluso en el del segundo imperio, como se puede observar del siguiente cuadro:

¹²⁹ Véase TENA RAMÍREZ, Felipe, *ob.cit.*, página 132.

¹³⁰ Al abdicar Iturbide el Congreso designó a los triunviros y sus suplentes, que fueron rotándose en el cargo, siendo los tres mencionados quienes lo integraron de manera más conocida, ya que además se nombró como integrante a Vicente Guerrero y como suplentes a Miguel Domínguez y Mariano Michelena, *vid* a VÁZQUEZ, Josefina Zoraida, en su colaboración *Los primeros tropiezos* para *HISTORIA GENERAL DE MÉXICO Versión 2000*, 1ª edición, publicada por El Colegio de México A.C., México, 2000, página 530.

¹³¹ Lilia Díaz escribe que: “*El 10 de junio [1863] hizo su entrada en la capital el ejército franco-mexicano. Al día siguiente Forey dio una proclama . . . Expidió igualmente un decreto para la formación de una Junta Superior de Gobierno compuesta por treinta y cinco personas, que nombraría tres ciudadanos para que ejercieran el poder ejecutivo, y dos suplentes, y eligiera a doscientos quince individuos que en unión de la Junta formarían la Asamblea de Notables.*” DÍAZ, Lilia en su colaboración *El liberalismo militante* para *HISTORIA GENERAL DE MÉXICO Versión 2000*, 1ª edición, publicada por El Colegio de México A.C., México, 2000, página 614.

Ordenamiento Constitucional	Numeral	titular
Federal de 1824	74	Presidente de los Estados Unidos Mexicanos
Centralista, 4ª Ley de 1835	1°	Presidente de la República
Centralista, Bases Orgánicas de 1843	83	Presidente de la República
Restauración Federal en 1847	74	Presidente de los Estados Unidos Mexicanos
Federal de 1857	75	Presidente de los Estados Unidos Mexicanos
Imperial, Estatuto de 1865	5	Emperador
Federal de 1917	80	Presidente de los Estados Unidos Mexicanos

En cuanto a la vicepresidencia, es de mencionarse que durante el siglo XIX fue una experiencia desafortunada y fue suprimida para reestablecerse en los primeros años del siglo XX y concluir trágicamente en poco tiempo.

Ahora bien, al tomar los constituyentes de 1824 ciertos elementos de la Constitución de los Estados Unidos de América de 1787, uno de ellos fue la vicepresidencia, incluso con la misma forma de atribuirle, consistente en que quién obtuviese el segundo lugar en la elección presidencial sería vicepresidente, sistema poco práctico y que incluso en los Estados Unidos de América fue posteriormente modificado, además del caso de la conspiración de Aaron Burr¹³².

¹³² El vicepresidente Aaron Burr, del presidente Thomas Jefferson; poco antes de finalizar su período, le ofreció a los ingleses separar los estados del medio oeste, de los estados atlánticos de los EUA a cambio de medio millón de dólares, además intentó invadir la Nueva España para liberar México y ser su emperador, alertado Jefferson lo encarceló pero el primo del presidente Jefferson, el juez supremo John Marshall lo

En cuanto a la experiencia de la constitución de 1824, fue desastrosa pues los vicepresidentes se pronunciaban en asonadas a los presidentes, algunas veces sin éxito como Nicolás Bravo frente a Guadalupe Victoria o con éxito y lo derrocaban como fue el caso de Vicente Guerrero frente a Gómez Pedraza, y de Anastasio Bustamante ante Guerrero.

Las constituciones centralistas de 1835 y 1843 no contemplaron a la vicepresidencia y al reestablecerse la federal del 24 en el año de 1847, fue suprimida la vicepresidencia; situación confirmada en la de 1857, hasta que por reforma de 6 de mayo de 1904 se reestablece, con una diferencia notoria a la de 1824: ya no será asignada en relación al segundo lugar de la votación, será por elección de una formula de presidente y vicepresidente.

La vicepresidencia concluyó su existencia el 22 de febrero de 1913, al igual que la de su titular José María Pino Suárez¹³³, pues ya no existió ningún otro Vicepresidente y la nueva Constitución no la contempló.

3. Composición Actual

De conformidad al artículo 80 de la Constitución, el poder ejecutivo se deposita en una persona, es por lo tanto unipersonal y al que se le denomina

exoneró de los cargos, véase a MORISON, Samuel Eliot y *et. al.*, *Breve historia de los Estados Unidos*, 2ª edición en español, traducción de Odón Durán d'Odion y *et. al.*, México, Fondo de Cultura Económica, 1980, páginas 206 y 207.

¹³³ No solamente el segundo y último vicepresidente del siglo XX tuvo un destino trágico, pues el primero: Ramón Corral fue obligado a renunciar por la revolución maderista y murió en el exilio el 10 de noviembre de 1912.

Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, al que le son exigibles los requisitos de:

- a) Ser ciudadano mexicano por nacimiento, encontrarse en pleno goce de sus derechos, tener al menos un ascendiente de nacionalidad mexicana, y haber residido un mínimo de veinte años en el país,
- b) Ser mayor de treinta y cinco años,
- c) Tener residencia en el país durante todo el año anterior al día de la elección,
- d) No ser ministro de culto
- e) No estar en activo en el ejército, seis meses antes de la elección,
- f) No ser secretario o subsecretario de Estado, Procurador General de la República, ni Gobernador de alguna Entidad Federativa, debiendo separarse del cargo seis meses antes de la elección,
- g) No estar en el supuesto de reelección.

Es electo directamente por exigencia del artículo 81 constitucional, su mandato es de un único período de seis años y no es posible la reelección en

ninguna circunstancia desde la reforma al artículo 83 de la Constitución publicada el 29 de abril de 1933, las lecciones surgidas de los casos de los generales Antonio López de Santa Anna, Porfirio Díaz Mori y Álvaro Obregón Salido, dan como resultado esa limitante.

En cuanto a la posibilidad de la sustitución del Presidente por falta absoluta, se establece en los artículos 84 y 85 de la Constitución, los procedimientos por los cuales el Congreso o la Comisión Permanente podrán cubrir la falta, durante la vigencia de la actual Constitución se ha presentado en tres ocasiones la necesidad de sustituir al Presidente:

- En 1920 con la muerte en Tlaxcalantongo del Presidente Carranza,
- En 1928 al no contar con Presidente electo, al haber sido asesinado el general Álvaro Obregón y,
- En 1932 con la renuncia del Presidente Ortiz Rubio.

Los procedimientos de sustitución del Presidente para el caso de una falta temporal o absoluta, previstos en los artículos 84 y 85 de la Constitución parten de distintas hipótesis, según se aprecia del siguiente cuadro:

HIPÓTESIS	PROCEDIMIENTO
<p>a. No se presenta el presidente electo al inicio del período.</p>	<p>El presidente en funciones cesa en el cargo al concluir su período y el Congreso nombra un interino y se expedirá dentro de los diez días siguientes la convocatoria para la elección del presidente que deba cubrir el período respectivo; en caso de no encontrarse reunido el Congreso, la Comisión Permanente designará a un Provisional, en tanto en sesión extraordinaria designe al interino y formule la convocatoria a la elección para un plazo no menor de catorce meses, ni mayor de dieciocho.</p>
<p>b. No esta efectuada y declarada la elección al 1° de diciembre.</p>	<p>El presidente en funciones cesa en el cargo al concluir su período y el Congreso nombra un interino y se expedirá dentro de los diez días siguientes la convocatoria para la elección del presidente que deba cubrir el período respectivo; en caso de no encontrarse reunido el Congreso, la Comisión Permanente designará a un Provisional, en tanto en sesión extraordinaria designe al interino y formule la convocatoria a la elección para un plazo no menor de catorce meses, ni mayor de dieciocho.</p>
<p>c. Falta absoluta acaecida en los dos primeros años del período respectivo.</p>	<p>El Congreso nombra un interino y se expedirá dentro de los diez días siguientes la convocatoria para la elección del presidente que deba cubrir el período respectivo; en caso de no encontrarse reunido el Congreso, la Comisión Permanente designará a un Provisional, en tanto en sesión extraordinaria designe al interino y formule la convocatoria a la elección para un plazo no menor de catorce meses, ni mayor de dieciocho.</p>
<p>d. Falta absoluta acaecida en los últimos cuatro años del período</p>	<p>El Congreso designa a un presidente sustituto para que concluya el período, si no se encuentra reunido el Congreso, la Comisión Permanente designa al</p>

respectivo.	provisional y convoca al Congreso a sesión extraordinaria para designe al presidente sustituto.
e. Falta temporal.	El Congreso de la Unión o la Comisión Permanente designa al presidente interino para que actúe durante el tiempo que dure la falta.
f. Falta temporal por más de treinta días y el Congreso en receso.	La Comisión Permanente convocará a sesión extraordinaria del Congreso, para que resuelva sobre la licencia y en su caso designe al presidente interino para que actúe durante el tiempo que dure la falta.
g. Falta temporal que se vuelve absoluta.	Se aplica el procedimiento previsto en el inciso c) o en el d), según aplique.

En el caso de la muerte del Presidente Carranza en 1920 y, el de la renuncia del general Pascual Ortiz Rubio en 1932, se instrumentó el procedimiento del inciso d), en el de la elección de 1928 en que el presidente electo general Álvaro Obregón Salido por obvias razones no se presentó al inicio del período, se aplicó el procedimiento descrito en el inciso a), debiéndose recordar que en aquellos época el período presidencial era de cuatro años¹³⁴.

4. Función Administrativa y Facultades

En cuanto a la función administrativa, el doctor Acosta Romero escribió lo siguiente:

¹³⁴ Para consultar una fuente cercana y desapasionada de aquellos acontecimientos es altamente recomendable leer a Dulles, John W. F., *Ayer en México, una crónica de la Revolución (1919-1936)*, 1ª reimpresión, Fondo de Cultura Económica, México, 1982, capítulos IV, V, VI, XI, XLI, XLII, XLIV y LXI.

“Para el pensamiento funcionalista, la función administrativa se percibe como un sistema particular que tiene por misión traducir en la realidad social, las decisiones tomadas por un órgano de mando.”¹³⁵

En ese contexto del pensamiento funcionalista, se tendría que el poder ejecutivo materializa la voluntad del legislativo expresada en la ley, lo que se adecuaría perfectamente al texto de la fracción I del artículo 89 constitucional que le impone como obligación ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión y que provea en la esfera administrativa su exacta observancia.

En cuanto a sus facultades éstas pueden ser normativas, administrativas y jurisdiccionales, sobre las cuales se puede mencionar lo siguiente:

En cuanto a la facultad normativa del poder ejecutivo se puede apreciar que la ejerce a través de la expedición de los reglamentos y demás normas administrativas de inferior rango al reglamento, tales como circulares y oficios; pero también la puede desarrollar a través del Decreto Delegado y el Decreto Ley, que son excepciones al principio de división de poderes¹³⁶, expresando al respecto el Poder Judicial de la Federación lo siguiente:

Quinta Epoca. Instancia: Segunda Sala. Fuente: Semanario Judicial de la Federación. Tomo: CX. Página: 1072.

LEYES, COMPETENCIA DEL EJECUTIVO PARA EXPEDIRLAS. Si bien es cierto que la facultad de expedir leyes, corresponde al Poder Legislativo, también lo es que, cuando por circunstancias graves o especiales, no hace uso de esa facultad, o de otras que le confiere la Constitución, puede concedérselas al Ejecutivo, para la marcha regular y el buen funcionamiento de la administración

¹³⁵ ACOSTA ROMERO, Miguel. *Compendio de Derecho Administrativo PARTE GENERAL*. 3a. edición actualizada, Editorial Porrúa, México, 2001, página 405.

¹³⁶ *Vid supra* capítulo III, incisos 4.1 y 4.2.

pública, sin que se repunte anticonstitucional, el uso de dichas facultades, por parte de aquél; porque ello no significa, ni la reunión de dos poderes en uno, pues no pasan al último todas las atribuciones correspondientes al primero, ni tampoco una delegación del Poder Legislativo en el Ejecutivo, sino más bien, una cooperación o auxilio de un poder a otro. La delegación de facultades legislativas en favor del Ejecutivo, es una excepción al principio de división de poderes, y por su carácter excepcional, esta delegación produce la consecuencia de que, tanto la Legislatura al otorgarla, como el Ejecutivo al usar de ella, lo hagan con la justa medida y con la conveniente precisión, para no sobrepasar el margen de la excepción.

Amparos administrativos en revisión 5342/51. Maldonado Luis y coags. 7 de noviembre de 1951. Unanimidad de cinco votos. Ponente: Manuel Bartlett B.

Séptima Época. Instancia: Pleno. Fuente: Semanario Judicial de la Federación. Tomo: 51 Primera Parte. Página: 18.

DIVISION DE PODERES. LA FUNCION JUDICIAL ATRIBUIDA A AUTORIDADES EJECUTIVAS NO VIOLA EL ARTICULO 49 DE LA CONSTITUCION FEDERAL (ARTICULO 48 DE LA LEY DE APARCERIA DEL ESTADO DE NUEVO LEON). No se transgrede el artículo 49 de la Constitución Federal con la expedición y aplicación del artículo 48 de la Ley de Aparcería del Estado de Nuevo León, en tanto previene competencia para resolver controversias suscitadas con motivo de la aplicación de la misma ley a la autoridad municipal que tenga jurisdicción sobre el predio objeto del contrato y que la autoriza para que se allegue elementos de prueba para normar su criterio y dictar resolución, y que también previene un recurso ante el Gobernador del Estado en caso de inconformidad. En efecto, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no estatuye un sistema rígido de división de poderes, de tal manera que el judicial sólo pudiese realizar actos materialmente jurisdiccionales, el ejecutivo sólo actos administrativos y el legislativo exclusivamente actos de creación de normas jurídicas generales. En la misma Constitución Federal se advierte que cada uno de los poderes está facultado para desarrollar funciones distintas a las que les corresponderían en un sistema rígido de división de poderes; así, el legislativo desempeña funciones administrativas, como por ejemplo conceder licencia al Presidente de la República (artículo 73, fracción XXVI, 85 y 88) y funciones jurisdiccionales, cuando se erige en gran jurado para conocer de delitos oficiales cometidos por funcionarios de la Federación (artículo 111 de la Constitución Federal). El Poder Judicial está facultado para realizar actos materialmente legislativos, como por ejemplo, cuando se le otorga a la Suprema Corte de Justicia, en Pleno, la facultad de expedir los reglamentos interiores de la misma Corte, de los tribunales colegiados de circuito y de los juzgados de Distrito; también le corresponden atribuciones materialmente administrativas, como nombrar Magistrados y Jueces de Distrito. Los órganos del Poder Ejecutivo tienen atribuciones legislativas, como la de expedir reglamentos (artículo 89, fracción I constitucional). Prohíbe, pues, la Constitución, la unificación de dos o más poderes en uno, más no que en un poder, por ejemplo, el legislativo, desempeñe alguna función ejecutiva o jurisdiccional. La idea básica en el artículo 49 constitucional, es evitar la posibilidad de una dictadura constitucional que se daría en aquel caso en que en un poder reuniera dos o más, pero no cuando la misma Constitución previene una flexibilidad en la división de poderes y relaciones

entre los mismos, lo que se traduce en la autorización de que un poder realice funciones que en una estricta división de poderes y funciones, no podría desempeñar.

Amparo en revisión 1541/67. Teodoro Ibarra Hernández y coags. 6 de marzo de 1973. Unanimidad de 17 votos. Ponente: Rafael Rojina Villegas.

Nota: En el Informe de 1973, la tesis aparece bajo el rubro "FUNCION JUDICIAL ATRIBUIDA A AUTORIDADES EJECUTIVAS NO VIOLAN EL ARTICULO 49 DE LA CONSTITUCION FEDERAL (ARTICULO 48 DE LA LEY DE APARECERIA DEL ESTADO DE NUEVO LEON).".

MIGUEL CARBONELL¹³⁷ considera que la facultad normativa no se limita a los casos ya mencionados de la expedición de reglamentos, circulares o el Decreto Ley y el Decreto Delegado, estiman que también abarca la participación en el proceso legislativo, al concederle la Constitución la facultad de iniciar leyes (artículo 71, fracción I), vetarlas (artículo 72, inciso C) o publicarlas (artículo 72, inciso A); además del procedimiento para crear o incorporar tratados internacionales al orden jurídico nacional, que por disposición del artículo 133 constitucional forman parte de la ley suprema de la nación.

En lo concerniente a las facultades administrativas, constitucionalmente se tienen las de nombramiento, las de utilización de las fuerzas armadas para la seguridad interior y la defensa nacional, así como la habilitación de toda clase de puertos y establecimiento de aduanas marítimas y fronteras; respecto de las primeras de conformidad al artículo 89 se tiene las concernientes a:

- a. Secretarios de Estado, (fracción II),

¹³⁷ Cfr CARPIZO, Jorge y CARBONELL, Miguel, *Derecho Constitucional*, Editorial Porrúa, México, 2003, páginas 101 a 104.

- b. A los ministros, agentes diplomáticos y cónsules generales, con aprobación del Senado (fracción III),
- c. Coroneles y demás oficiales superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales, y los empleados superiores de Hacienda, con aprobación del Senado (fracción IV),
- d. Demás oficiales del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales (fracción V),
- e. Procurador General de la República con ratificación del Senado (fracción IX), y
- f. La terna para la designación de Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (fracción XVIII).

Por lo que se refiere a las facultades jurisdiccionales, el poder ejecutivo cuenta con algunos organismos jurisdiccionales, sin que ello tampoco signifique una vulneración al principio de división de poderes, tal y como lo sustenta la siguiente tesis del poder judicial federal:

Quinta Epoca. Instancia: Sala Auxiliar. Fuente: Semanario Judicial de la Federación. Tomo: CXXII. Página: 367.

DIVISION DE PODERES. Aunque exista el principio de la división de poderes, por virtud del cual, en términos generales, a cada una de las tres grandes ramas de la autoridad pública se le atribuye una de las tres funciones del Estado (legislativa, administrativa y jurisdiccional), ese principio no se aplica en forma absoluta, sino que la misma Constitución Federal, si bien otorga al Presidente de la República facultades en su mayor parte de índole administrativa, también le concede, dentro de ciertos límites, facultades relacionadas con la función legislativa y le da competencia para ejercitar, respecto de determinada materia, una actividad jurisdiccional.

Amparo civil directo 7658/42. Landero de Arozarena Luz y coag. 19 de octubre de 1954. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: Rafael Matos Escobedo. La publicación no menciona el nombre del ponente.

En cuanto a la actividad jurisdiccional del poder ejecutivo, si bien es cierto que como se mencionó anteriormente tiene adscritos dentro de las Dependencias de la Administración Pública Federal a ciertos organismos que resuelven controversias como lo son:

- e. El Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, que depende de la Secretaría de Gobernación según los artículos 118 y 123 de Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, y artículo 16 del Reglamento Interior del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje;
- f. Las Juntas Federales de Conciliación y Arbitraje, adscritas a la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, según el artículo 40 fracciones II y VIII de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y los artículos 527, 528, 604 y 605 de la Ley Federal del Trabajo;
- g. El Tribunal de Justicia Militar perteneciente a la Secretaría de la Defensa, de conformidad al artículo 13 de la Constitución, que prevé el fuero de guerra, y a los diversos 29 fracción X de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y 7, 13 y 67 del Código de Justicia Militar;

- h. El Consejo de Menores que se encuentra adscrito a la Secretaría de Gobernación como órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación, en términos del artículo 18 de la Constitución, y los artículos 4 y 5, de la Ley para el tratamiento de menores infractores, para el Distrito Federal en materia común y para toda la República en materia federal, así como el artículo 27 fracción XXVI de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal

También es de mencionarse que los laudos, sentencias o resoluciones correspondientes que emitan, lo hacen por sí mismos y no a nombre del titular del poder ejecutivo, como se efectuaba anteriormente en un sistema de justicia delegada como era el supuesto de las sentencias que se dictaban por el naciente Tribunal Fiscal de la Federación en términos de la Ley de Justicia Fiscal de 1936 y abrogada en 1938, en donde la sentencia era dictada en representación del presidente como se explicaba en la exposición de motivos de la citada Ley¹³⁸.

¹³⁸ Véase CARRILLO FLORES, Antonio, *Estudios de Derecho Administrativo y Constitucional*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1987, página 192.

VII. La Administración Pública y las formas de organización administrativa

SUMARIO: 1. Concepto de Administración Pública. 2. Centralización. 3. Desconcentración. 4. Descentralización. 4.1 Diferencia entre órgano desconcentrado y organismo descentralizado. 5. Sociedades Mercantiles y Empresas de Estado. 6. Órganos Administrativos Intermedios.

1. Concepto de Administración Pública

Los diferentes autores cuentan con distintos conceptos de lo que es la Administración Pública, así se tiene que GABINO FRAGA no expresa un concepto propio, prefiriendo citar a un diverso autor, ya que escribe lo siguiente:

“...la Administración Pública, que debe entenderse desde el punto de vista formal como “el organismo público que ha recibido del poder político la competencia y los medios necesarios para la satisfacción de los intereses generales” y que desde el punto de vista material es la actividad de este organismo considerado en sus problemas de gestión y de existencia propia tanto en sus relaciones con otros organismos semejantes como son los particulares para asegurar la ejecución de su misión”(A. Monitor, Administration Public. UNESCO, pág. 18).”¹³⁹

MIGUEL ACOSTA ROMERO enuncia su concepto de Administración Pública de la siguiente forma:

“Es la parte de los órganos del Estado que dependen directa, o indirectamente, del Poder Ejecutivo, tiene a su cargo toda la actividad estatal que no desarrollan los otros poderes (Legislativo y Judicial), su acción es continua y permanente, siempre persigue el interés público, adopta una forma de organización jerarquizada y

¹³⁹ FRAGA, Gabino, *Derecho Administrativo*, 19ª edición, Editorial Porrúa, México, 1979, página 119.

cuenta con: a) elementos personales, b) elementos patrimoniales; c) estructura jurídica, y d) procedimientos técnicos.¹⁴⁰

Por otra parte existe una tendencia que ante la diversidad de actividades que realizan en un sentido material los distintos órganos que conforman al Estado, pretender clasificar a la Administración Pública por exclusión, así se tiene que ADOLFO MERKL escribe que: *La administración es aquella actividad del Estado que no es legislación ni justicia*¹⁴¹.

Cómo se puede advertir de los anteriores enunciados, lo que tienen en común es en definir a la Administración Pública en cuanto a órganos estatales que se ubican dentro del ámbito del Poder Ejecutivo y se encuentran regulados jurídicamente en su actividad.

Es conveniente efectuar una digresión y comentar en este punto, que la instrumentación de la Administración Pública como un ente separado del judicial y legislativo, surge como consecuencia de la revolución francesa, que siguiendo las ideas de Montesquieu creó un elaborado sistema de pesos y contrapesos y la moderna división entre los tres poderes gubernamentales, proporcionando con ello un sistema de límites a la autoridad y que garantizan la libertad de los individuos en contra del poder gubernamental¹⁴².

¹⁴⁰ ACOSTA ROMERO, Miguel. *Compendio de Derecho Administrativo PARTE GENERAL*. 3a. edición actualizada, Editorial Porrúa, México, 2001, página 85.

¹⁴¹ MERKL, Adolfo, *Teoría General del Derecho Administrativo*, Editora Nacional, S.A., México, 1980, página 13.

¹⁴² *Cf.* BROWN, L. Neville y BELL, John S. *French Administrative Law*. Clarendon Pres, Oxford, G.B., 1988, páginas 24 y 25.

A continuación se describirán las distintas formas con que se caracteriza a la Administración Pública y para una mayor precisión en la terminología, es conveniente presentar un concepto de lo que es *organización administrativa*, *órgano de estado* y *órgano de la administración pública o unidad administrativa*; entendiéndose por ellos según ACOSTA ROMERO:

“LA ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA. CONCEPTO.

Es la forma o modo en que se estructuran y ordenan las diversas unidades administrativas que dependen del Poder Ejecutivo, directa o indirectamente, a través de relaciones de jerarquía y dependencia, para lograr una unidad de acción, de dirección y de ejecución, en la actividad de la propia administración, encaminada a la consecución de los fines del Estado.

ÓRGANO DEL ESTADO. CONCEPTO.

Es el conjunto de elementos materiales y personales con estructura jurídica y competencia para realizar una determinada actividad del Estado.

ÓRGANO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA O UNIDAD ADMINISTRATIVA. CONCEPTO.

Es el conjunto de elementos personales y materiales con estructura jurídica que le otorga competencia para realizar una actividad, relativa al Poder Ejecutivo y que desde el punto de vista orgánico, depende de éste.”¹⁴³

2. Centralización

Para SERGIO VALLS y CARLOS MATUTE: “La centralización administrativa es la forma administración en la que impera el principio de jerarquía y su efecto principal

¹⁴³ ACOSTA ROMERO, Miguel, *ob.cit.* páginas 92 y 93.

es la concentración de las decisiones y los recursos en el órgano cúspide de la organización.¹⁴⁴

De la anterior definición se puede apreciar que el principal elemento lo es el principio de jerarquía o como lo denomina ACOSTA ROMERO, de una relación jerárquica, el que según el propio autor cuenta con siete poderes a saber:

1. Poder de decisión.
2. Poder de nombramiento.
3. Poder de mando.
4. Poder de revisión.
5. Poder de vigilancia.
6. Poder disciplinario.
- 7 Poder para resolver conflictos de competencia.¹⁴⁵

En similar sentido se pronuncian GABINO FRAGA¹⁴⁶, <quien sin duda es el paradigma> y SERGIO VALLS.

Los anteriores poderes son definidos por ACOSTA ROMERO de la siguiente manera:

¹⁴⁴ VALLS HERNÁNDEZ, Sergio y MATUTE GONZÁLEZ, Carlos, *Nuevo Derecho Administrativo*, Editorial Porrúa, Primera edición, México, 2003, página 516.

¹⁴⁵ Véase ACOSTA ROMERO, Miguel, *ob.cit.* páginas 93 a 98.

¹⁴⁶ Véase FRAGA, Gabino, *ob.cit.* páginas 167 a 172 y VALLS HERNÁNDEZ, Sergio y MATUTE GONZÁLEZ, Carlos, *ob.cit.* páginas 502 a 510.

“1. Poder de decisión

Es la facultad o potestad de señalar un contenido a la actividad de la Administración Pública. Decidir, es ejecutar un acto volitivo, para resolver en sentido positivo, o negativo, o de abstención.

...

2. Poder de nombramiento

Es la facultad que otorgan la Constitución y las leyes que de ella emanan para designar a los funcionarios públicos a partir del segundo nivel de jerarquía.

...

3. Poder de mando

Es la facultad de ordenar a los subordinados la realización de actos jurídicos o materiales; puede revestir cualquier aspecto verbal o escrito, a través de memoranda, oficios, circulares, acuerdos telegramas, fax. La orden trae como consecuencia la obligación de obedecer por parte del funcionario inferior.

...

4. Poder de revisión

Es la facultad administrativa que tienen los superiores para revisar el trabajo de los inferiores; se puede ejercitar a través de actos materiales, o de disposiciones jurídicas y trae como consecuencia encontrar fallas que pueden llegar a la revocación, modificación, o confirmación de esos actos.

En el poder de revisión se actúa de oficio, es parte de la competencia de la autoridad superior, es un derecho y una obligación, el revisar los actos del subordinado.

5. Poder de vigilancia

Consiste en supervisar el trabajo de los subordinados, vigilar material, o jurídicamente, a los subalternos; cuando se comprueba que los inferiores faltan al cumplimiento de sus labores, surge una serie de responsabilidades civiles, penales y administrativas. Las civiles y penales pueden llegar a ser faltas, con relación a los particulares.

6. Poder disciplinario

Es consecuencia de los poderes de vigilancia y de revisión; de este poder deriva una serie de medidas como consecuencia de las faltas, incumplimiento, ilícitos

administrativos de los subordinados, cuyas sanciones van desde una llamada de atención verbal, apercibimiento, suspensión, hasta el cese del nombramiento cuando la gravedad de la falta así lo amerite.

7. Poder para resolver conflictos de competencia

Puede suceder que exista conflicto de competencia. . .el Presidente tiene la facultad de decir a quién corresponde la competencia a través de la Secretaría de Gobernación, de acuerdo con el artículo 24 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal,¹⁴⁷

3. Desconcentración

Ante la mayor complejidad de situaciones y problemas que surgen con la vida cotidiana y por supuesto el incremento geométrico de la población¹⁴⁸, la Administración Pública ha optado por otorgar poderes y atribuciones a otros órganos, de tal manera que según SERGIO VALLS y CARLOS MATUTE:

“La desconcentración administrativa es según la teoría tradicional, la forma de organización en la que persiste la relación jerárquica, pero el órgano subordinado goza de algún tipo de autonomía, ya sea técnica, presupuestal o patrimonial. . .En una primera aproximación al concepto, por desconcentración se entiende: las medidas por las cuales se otorgan poderes y atribuciones a los agentes locales del poder central”¹⁴⁹

La desconcentración se va a caracterizar por que el desconcentrado tendrá cierta autonomía técnica y presupuestal, pero dependiendo de la Secretaría de Estado de la que se trate, v.g. el Servicio de Administración Tributaria, es un

¹⁴⁷ ACOSTA ROMERO, Miguel, *ob.cit.* páginas 94 a 98.

¹⁴⁸ En 1900 la población ascendía a 13'600,000 personas y según el último censo del año 2000, a 97'361,711, con lo cual es obvio que la Administración Pública debe diversificarse y dividirse, los datos los refiere Sergio Aguayo Quezada en *México en cifras*, Editorial Grijalbo, S.A. de C.V., México, 2002, páginas 55 y 56.

¹⁴⁹ VALLS HERNÁNDEZ, Sergio y MATUTE GONZÁLEZ, Carlos, *ob.cit.* página 518.

órgano desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y que goza de autonomía de gestión y presupuestal para la consecución de su objeto y de autonomía técnica para dictar sus resoluciones¹⁵⁰.

La subordinación del órgano desconcentrado respecto de la Secretaría de Estado es reconocida en la jurisprudencia, incluso para efectos de intervención en proceso jurisdiccional como lo es Procedimiento Contencioso Administrativo, según lo expresa la siguiente jurisprudencia de la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa que dice:

Quinta Época. Instancia: Pleno. R.T.F.J.F.A.: Quinta Época. Año III. Tomo I. No. 29. Mayo 2003. Tesis: V-J-SS-21 Página: 9

VIOLACIÓN SUSTANCIAL DEL PROCEDIMIENTO.- CUANDO NO SE EMPLAZA A JUICIO AL TITULAR DE LA SECRETARÍA DE LA QUE DEPENDE EL ÓRGANO DESCONCENTRADO QUE EMITIÓ LA RESOLUCIÓN IMPUGNADA.- De conformidad con lo dispuesto en el artículo 198, fracción III, del Código Fiscal de la Federación, será parte demandada en el juicio contencioso administrativo, el titular de la dependencia de la Administración Pública Federal, de la que dependa la autoridad que dictó la resolución impugnada; en tal virtud, si ésta se dicta por un órgano desconcentrado de alguna Secretaría que conforma la Administración Pública Federal, entonces, el titular de la Secretaría es quien tiene el carácter de parte demandada, y no el titular del órgano desconcentrado, ya que éste forma parte de aquélla. Por tanto, de acuerdo con lo previsto en el artículo 212 del citado Ordenamiento, el Secretario de Estado debe ser emplazado a juicio, corriéndole traslado con una copia de la demanda y de sus anexos para que la conteste dentro del término de ley, ya que de no hacerse así, se comete una violación sustancial al procedimiento, debiendo, por consiguiente, ordenarse la

¹⁵⁰ Véase los artículos 1º y 3º de la Ley del Servicio de Administración Tributaria.

reposición del mismo, a fin de que el magistrado instructor del juicio dé cumplimiento a los artículos invocados. (2)

(Tesis de jurisprudencia aprobada por acuerdo G/9/2003, de 24 de enero de 2003)

PRECEDENTES:

V-P-SS-125

Juicio No. 6114/00-11-11-5/260/01-PL-07-04.- Resuelto por el Pleno de la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en sesión de 30 de mayo de 2001, por unanimidad de 11 votos a favor.- Magistrada Ponente: Silvia Eugenia Díaz Vega.- Secretaria: Lic. María Luisa de Alba Alcántara.

(Tesis aprobada en sesión de 8 de junio de 2001)

R.T.F.J.F.A. Quinta Época. Año I. No. 12. Diciembre 2001. p. 43

V-P-SS-126

Juicio No. 15530/99-11-02-3/113/01-PL-04-04.- Resuelto por el Pleno de la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en sesión de 27 de abril de 2001, por mayoría de 8 votos a favor.- Magistrado Ponente: Jorge Alberto García Cáceres.- Secretario: Lic. César Edgar Sánchez Vázquez.

(Tesis aprobada en sesión privada de 25 de junio de 2001)

R.T.F.J.F.A. Quinta Época. Año I. No. 12. Diciembre 2001. p. 43

V-P-SS-127

Juicio No. 262/00-04-01-7/2/00-PL-07-04.- Resuelto por el Pleno de la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en sesión de 27 de abril de 2001, por mayoría de 8 votos a favor.- Magistrado Ponente: Rubén Aguirre Pangburn.- Secretaria: Lic. Susana Ruiz González.- Tesis elaborada por el Lic. Rafael García Morales.

(Tesis aprobada en sesión privada de 25 de junio de 2001)

R.T.F.J.F.A. Quinta Época. Año I. No. 12. Diciembre 2001. p. 43

V-P-SS-128

Juicio No. 8069/00-11-02-3/126/01-PL-08-04.- Resuelto por el Pleno de la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en sesión de 27 de abril de 2001, por mayoría de 8 votos a favor.- Magistrado Ponente: Francisco Valdés Lizárraga.- Secretario: Lic. Luis Edwin Molinar Rohana.

(Tesis aprobada en sesión privada de 25 de junio de 2001)

R.T.F.J.F.A. Quinta Época. Año I. No. 12. Diciembre 2001. p. 43

(El realzado es del autor)

En cuanto al acto que crea a un desconcentrado, la práctica es diversa, puesto que es a través de ley, decreto, reglamento interior o hasta por acuerdo; sin que exista explicación alguna, acerca de tal conducta del gobierno¹⁵¹.

4. Descentralización

Esta forma de organización administrativa es descrita por FERNÁNDEZ RUIZ de la siguiente manera:

“...administrativamente, consiste la descentralización en trasladar algunas competencias y funciones administrativas del Estado a otras personas jurídicas. La descentralización administrativa no confiere independencia al órgano descentralizado, sino únicamente atenúa la jerarquía administrativa, manteniendo el poder central sus facultades de control y vigilancia.

La descentralización administrativa, creemos, constituye una tendencia organizativa de la administración pública consistente en conferir personalidad jurídica propia a los órganos descentralizados y otorgarles autonomía orgánica relativa respecto del poder central. Así pues, la descentralización administrativa supone la existencia de varias personas jurídicas dentro de la administración pública, que son el poder central y los órganos descentralizados, y supone, asimismo, la facultad de tales órganos para administrarse con relativa independencia.”¹⁵²

Según GABINO FRAGA que sigue la doctrina francesa, la descentralización se presenta bajo tres modalidades distintas y que son las siguiente:

¹⁵¹ Esta situación es reconocida y apuntada por Miguel Acosta Romero en *Compendio de Derecho Administrativo PARTE GENERAL*. 3a. edición actualizada, Editorial Porrúa, México, 2001, páginas 202 y 203.

¹⁵² FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge, *El Estado Empresario*, Serie G. Estudios Doctrinales 75, Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM, México, 1982, página 191.

- a) Descentralización por región;
- b) Descentralización por servicio, y
- c) Descentralización por colaboración¹⁵³

En donde la descentralización por región se refiere a que se establezca una organización administrativa atendiendo a una determinada circunscripción territorial, esta modalidad mas bien atiende a la organización política, ya que se puede hacer referencia al Municipio¹⁵⁴ o a la Federación¹⁵⁵.

Por lo que se refiere a la descentralización por servicio, ANDRÉ BUTTGENBACH expresa que:

“...es la afectación realizada por las autoridades públicas de un patrimonio especial, jurídicamente distinto del patrimonio general del poder creador, que lo destina a un servicio público, el que por la gestión de su patrimonio y la realización de su objeto está dotado de una autonomía orgánica y técnica bajo la vigilancia y control del Estado.”¹⁵⁶

En cuanto a la descentralización por colaboración, se tiene que es aquella que surge por el apoyo que llevan a cabo organizaciones particulares y que según ACOSTA ROMERO, tal modalidad no opera en México¹⁵⁷.

¹⁵³ FRAGA, Gabino, *ob.cit.* página 202.

¹⁵⁴ Véase FRAGA, Gabino, *ob.cit.* páginas 204 y ss.

¹⁵⁵ Véase FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge, *El Estado Empresario*, Serie G. Estudios Doctrinales 75, Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM, México, 1982, página 189.

¹⁵⁶ Citado por FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge, *El Estado Empresario*, Serie G. Estudios Doctrinales 75, Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM, México, 1982, página 189.

¹⁵⁷ Véase ACOSTA ROMERO, Miguel, *ob.cit.* página 220.

Es de destacarse que NAVA NEGRETE asevera, que al crearse los organismos descentralizados en México se tomó como paradigma a la descentralización administrativa por servicio francesa¹⁵⁸.

Las características de los organismos descentralizados según ACOSTA ROMERO son las siguientes:

- “1. Son creados, invariablemente, por un acto legislativo, sea ley del Congreso de la Unión, o bien, decreto del Ejecutivo.
2. Tienen régimen jurídico propio.
3. Tienen personalidad jurídica propia que les otorga ese acto legislativo.
4. Denominación.
5. La sede de las oficinas y dependencias y ámbito territorial.
6. Tienen órganos de dirección, administración y representación.
7. Cuentan con una estructura administrativa interna.
8. Cuentan con patrimonio propio.
9. Objeto.
10. Finalidad.
11. Régimen fiscal.¹⁵⁹

De las anteriores características, que se explican por sí solas, quizás la más interesante es la relativa al régimen fiscal, que frecuentemente son exentadas en su Ley Orgánica del pago de diferentes contribuciones¹⁶⁰ e incluso en la propia ley fiscal como lo es la Ley del Impuesto Sobre la Renta, se expresa que los

¹⁵⁸ NAVA NEGRETE, Alfonso, *Derecho Administrativo Mexicano*, 1ª edición, México, Fondo de Cultura Económica, 1995, página 164.

¹⁵⁹ Véase ACOSTA ROMERO, Migucl, *ob.cit.* página 226.

¹⁶⁰ Véase el artículo 17 de la Ley Orgánica de la Universidad Nacional Autónoma de México.

organismos descentralizados que no tributen conforme al régimen general de la Ley, sólo tendrán las obligaciones de las personas morales con fines no lucrativos.

En ese contexto trato diverso y excepcional tiene Petróleos Mexicanos, que en la Ley de Ingresos de la Federación cuenta con un régimen fiscal privativo, en donde se señalan concretamente las contribuciones que debe cubrir y las condiciones de su pago¹⁶¹.

Con cierta periodicidad es publicada en el Diario Oficial de la Federación la relación de entidades paraestatales de la Administración Pública Federal, por ejemplo en la publicada el 12 de agosto de 2005, se contabilizaron doscientos doce entidades paraestatales de la Administración Pública Federal, de los cuales noventa correspondieron a organismos descentralizados; ciento uno a empresas de participación estatal mayoritaria y veintiún fideicomisos.

4.1 Diferencia entre órgano desconcentrado y organismo descentralizado.

Una de las preguntas más recurrentes en las aulas es la relativa a precisar la diferencia entre desconcentrado y descentralizado; para quien no se encuentre con la información suficiente, le parecería que se trata de entes con características similares, ya que no resultarían muy diferentes el Servicio de Administración Tributaria (SAT) y el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS); sin embargo los diferentes autores se limitan a señalar las diversas características del

¹⁶¹ Véase el capítulo II de la Ley, denominado *De las Obligaciones de Petróleos Mexicanos*.

desconcentrado y el descentralizado y parecerían resultar idénticas, en cuanto a creación y gestión, sin embargo no es así.

Para FERNÁNDEZ RUIZ existe una gran diferencia entre ambas organizaciones y al respecto ha escrito que:

“ . . .muchos autores coinciden en sostener que hay una gran diferencia entre ambas tendencias organizativas, consistentes en que en tanto la descentralización crea organismos con personalidad jurídica y patrimonios propios, los órganos desconcentrados creados al amparo de la desconcentración carecen de esos atributos; los descentralizados gozan de autonomía orgánica y técnica, los desconcentrados sólo tienen autonomía técnica.¹⁶²”

Por su parte, ACOSTA ROMERO presenta el siguiente cuadro¹⁶³:

<i>Desconcentración</i>	<i>Descentralización</i>
1. Órgano inferior subordinado a una Secretaría, o a la Presidencia.	1. Órgano que depende indirectamente del Ejecutivo Federal.
2. Puede contar o no con personalidad jurídica.	2. Tiene invariablemente personalidad jurídica.
3. Puede contar o no con patrimonio propio.	3. Siempre tiene patrimonio propio.
4. Posee facultades limitadas	4. Posee facultades más autónomas.

¹⁶² FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge, *ob.cit.* página 203.

¹⁶³ ACOSTA ROMERO, Miguel, *ob.cit.* página 214.

Cabe agregar que en el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación se encuentra un elemento más para diferenciar, por lo menos en ese ámbito presupuestal entre un *órgano* desconcentrado y un *organismo* descentralizado, ya que un *órgano* desconcentrado pertenece a una Dependencia y el *organismo* descentralizado es una *Entidad*.

En efecto, en el artículo 2º, fracciones V, X, XI, XIII y XIV del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio de 2005, se establece lo siguiente:

ARTÍCULO 2. Para efectos del presente Decreto se entenderá por:

...

V. Dependencias: las Secretarías de Estado incluyendo a sus respectivos órganos administrativos desconcentrados, y a la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal. La Presidencia de la República se sujetará a las mismas disposiciones que rigen a las dependencias. Asimismo, la Procuraduría General de la República y los tribunales administrativos se sujetarán a las disposiciones aplicables a las dependencias, en lo que no se contraponga a sus leyes específicas. Las atribuciones en materia presupuestaria de los servidores públicos de las Secretarías de Estado, se entenderán conferidas a los servidores públicos equivalentes de la Presidencia de la República, la Procuraduría General de la República y los tribunales administrativos;

...

X. Entes públicos federales: las personas de derecho público de carácter federal con autonomía en el ejercicio de sus funciones y en su administración, creadas por disposición expresa de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

XI. Entidades apoyadas presupuestariamente: las entidades a que se refiere la fracción XIV de este artículo, que reciben transferencias y subsidios con cargo al Presupuesto;

...

XIII. Entidades no apoyadas presupuestariamente: las entidades a que se refiere la fracción XIV de este artículo, que no reciben transferencias ni subsidios con cargo al Presupuesto;

XIV. Entidades: los organismos descentralizados; a las empresas de participación estatal mayoritaria, incluyendo a las sociedades nacionales de crédito, instituciones nacionales de seguros, instituciones nacionales de fianzas y las organizaciones auxiliares nacionales de crédito; así como a los fideicomisos públicos en los que el fideicomitente sea la Secretaría o alguna entidad de las señaladas en esta fracción, que de conformidad con las disposiciones aplicables sean considerados entidades paraestatales. Se entenderán como comprendidas en esta fracción las entidades sujetas a control presupuestario directo, a que se refiere el Anexo 1.D. de este Decreto, y entidades de control presupuestario indirecto, incluidas en los Tomos de este Presupuesto;

(El realzado es del autor)

Cómo se puede apreciar, no sólo se reconoce que los órganos desconcentrados son parte de la Secretaría de Estado y los organismos descentralizados son las Entidades; también se menciona a las personas de las personas de derecho público de carácter federal con autonomía en el ejercicio de sus funciones y en su administración, creadas por disposición expresa de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como Entes públicos federales, que en realidad son los organismos públicos autónomos y de los que se abundara mas adelante¹⁶⁴.

5. Sociedades Mercantiles y Empresas de Estado

Las ideas políticas tienden a ser cíclicas y oscilatorias, se va a un liberalismo a ultranza a la participación del Estado en la economía, el siglo veinte

¹⁶⁴ *Vid supra* capítulo V.

fue una buena muestra de ello, inicio con un capitalismo salvaje, o en palabras de Vladimir Ilich Ulianoff *Lenin*; el imperialismo como fase superior del capitalismo; par después pasar a países con economía planificada centralmente o economías de libre mercado con fuerte intervención estatal, como lo fue con el *New deal* de Roosevelt en la década de los treinta y la socialdemocracia de la segunda posguerra; para volver de nueva cuenta al liberalismo y el capitalismo salvaje del Thatcherismo y la políticas económicas de la Casa Blanca,¹⁶⁵ que perduraron en los últimos veinte años del siglo pasado.

De igual manera en esos ciclos se inserta la proliferación o desaparición de las empresas públicas, las que tuvieron su época dorada en México en la década de los setenta y pasaron a su casi extinción en los últimos años del siglo veinte.

Ahora bien, para SERGIO VALLS y CARLOS MATUTE:

“Existen dos conceptos de empresa pública: uno amplio que incluye a cualquier ente público estatal que se dedique a una actividad económica ya sea estatal o privada y uno restringido aplicado a este tipo de entes dedicados a las actividades privadas, comerciales e industriales¹⁶⁶”

Las empresas de participación estatal mayoritaria se encuentran identificadas en la relación de entidades paraestatales de la Administración

¹⁶⁵ Resulta interesante la opinión de David A. Stockman, el jefe de la Oficina del Presupuesto de la Administración del Presidente Reagan que intentaba instrumentar una economía de la oferta que pretendía una reducción de impuestos y del gasto público año tras año y que no fue posible por la razón de que: “*la doctrina de la oferta no es posible cuando el Gobierno se lleva, en tributos, los incentivos económicos, además de bloquear la redistribución del capital y de la mano de obra, y de financiar una extensa red de seguridad.*”. STOCKMAN, David A., *El triunfo de la política*, Editorial Grijalbo, S.A., México, 1987, página 403.

¹⁶⁶ VALLS HERNÁNDEZ, Sergio y MATUTE GONZÁLEZ, Carlos, *ob.cit.* página 518.

Pública Federal publicada el 13 de agosto de 2004 en el Diario Oficial de la Federación, contabilizándose ciento uno empresas de participación estatal mayoritaria, incluyendo las que se encuentran en proceso de desincorporación.

6. Órganos Administrativos Intermedios

En el desempeño de la función pública cotidiana, se encuentran ciertos órganos que carecen del *status* de Secretaría de Estado, integrándose en algunos casos de manera colegiada y toman decisiones que repercuten en el quehacer de los distintos entes gubernamentales.

Para ACOSTA ROMERO¹⁶⁷, los órganos administrativos intermedios son cuatro:

- a. Comisiones intersecretariales,
- b. Consejo de Ministros,
- c. Acuerdo Colectivo, y
- d. Oficinas de la administración pública en las entidades federativas.

En cuanto a las comisiones intersecretariales, son organismos integrados por distintas Secretarías de Estado y tienen como propósito coordinar esfuerzos,

¹⁶⁷ Véase ACOSTA ROMERO, Miguel, *ob.cit.* páginas 192 a 198.

de las distintas dependencias, su fundamento se encuentra en el artículo 21 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Como ejemplo de una Comisión de dicho tipo, se tiene a la Comisión para la Transparencia y el combate a la corrupción en la Administración Pública Federal creada por Acuerdo del Ejecutivo Federal publicado el 4 de diciembre de 2000 en el Diario Oficial de la Federación como el *Acuerdo por el que se crea la Comisión para la Transparencia y el combate a la corrupción en la Administración Pública Federal, como una Comisión Intersecretarial de carácter permanente*, fundamentado en los artículos 89, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en los diversos 21, 27 a 42 y 48 a 50 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Dicha Comisión según el artículo quinto, fracción VII del referido Acuerdo, cuenta con facultades para dictar medidas que fomenten una cultura de transparencia entre los servidores públicos, con lo cual es evidente que tiene atribuciones de autoridad para instrumentar tales medidas.

Por lo que corresponde al Consejo de Ministros, esta es una denominación que ya no existe formalmente en la legislación nacional, <desapareció al entrar en vigor el 21 de abril de 1981, la reforma al artículo 29 constitucional> pero que se entiende que corresponde hoy en día, al conjunto de los titulares de las Secretarías de Estado y el Procurador General de la República en el caso de la suspensión de garantías, en términos del artículo 29 de la Constitución y en donde

el titular del Poder Ejecutivo de acuerdo con los titulares de las Secretarías de Estado y el Procurador General de la República y con aprobación del Congreso de la Unión pueden suspender las garantías constitucionales.

La última ocasión que se suspendieron las garantías de manera general en todo el territorio nacional fue con motivo de la declaración de guerra a las potencias del Eje, publicándose el Decreto correspondiente el 2 de junio de 1942 en las páginas 1 a 3 del Diario Oficial de la Federación¹⁶⁸.

En lo que atañe al acuerdo colectivo, de conformidad a los artículos 6 y 7 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, el Presidente de la República puede llamar a una reunión a los distintos Secretarios de Estado y al Procurador General de la República, así como a los demás funcionarios competentes, que comprenderían a los restantes titulares de las entidades de que se trate; a efecto de celebrar acuerdos simultáneos y tomar las decisiones correspondientes.

De tal manera que al encontrarse ese grupo tomando acuerdos, que se traducirán en acciones administrativas se está integrando un órgano administrativo.

¹⁶⁸ En el capítulo III referente a la *División de poderes*, se abordó lo referente al caso del Decreto Ley por causa de la suspensión de las garantías individuales.

Finalmente en lo que corresponde a las Oficinas de la Administración Pública en las Entidades Federativas, se tiene la costumbre con un afán descentralizador y de acercar la toma de decisiones y resolver las cuestiones que surjan en las distintas regiones que conforman al territorio nacional, de que las distintas Dependencias y Entidades establezcan oficinas, las cuales generalmente se les denomina Delegaciones, como lo es en el caso de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, que como Dependencia cuenta con sus Delegaciones Estatales, incluido el Distrito Federal o el de una Entidad como el Instituto de Seguridad Social al Servicio de los Trabajadores del Estado, que tiene sus Delegaciones con el mismo propósito.

VIII. El Órgano Público Autónomo

SUMARIO: 1. Concepto. 2. Características. 3. Diferencia entre organismo constitucional autónomo y un órgano público autónomo. 4. Relación y breves características de organismos constitucionales autónomos y órgano público autónomo. 4.1 Organismos constitucionales autónomos. 4.1.1 Instituto Federal Electoral. 4.1.2 Comisión Nacional de los Derechos Humanos. 4.1.3 Banco de México. 4.1.4 Universidades y las demás instituciones de educación superior a las que la ley otorgue autonomía. 4.1.5 Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. 4.1.6 Tribunal Superior Agrario. 4.2 Órgano público autónomo.

1. Concepto

Durante el siglo XX surgen nuevas instituciones del Estado, que han sido denominados organismos públicos autónomos u órganos constitucionales autónomos y que como escribió ACOSTA ROMERO:

“de instituciones del Estado que están fuera del marco de referencia de los poderes”.¹⁶⁹

Apunta PEDROZA DE LA LLAVE que los órganos constitucionales autónomos se crean y desarrollan inicialmente en Europa y después en Latinoamérica¹⁷⁰, precisando MIGUEL CARBONELL que:

“Los órganos constitucionales autónomos surgen sobre todo a partir de la Segunda Guerra Mundial, aunque fueron ya teorizados por GEORG JELLINEK y por SANTI ROMANO desde finales del siglo XIX.”¹⁷¹

¹⁶⁹ ACOSTA ROMERO, Miguel. *Compendio de Derecho Administrativo PARTE GENERAL*. 3a. edición actualizada, Editorial Porrúa, México, 2001, página 285.

¹⁷⁰ Véase PEDROZA DE LA LLAVE, Susana Thalía, *Los Órganos constitucionales autónomos en México*, en Serna de la Garza, José Ma. y Caballero Juárez, José Antonio (Editores) *Estado de derecho y transición jurídica*, 1ª edición México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002, página 175.

¹⁷¹ CARBONELL, Miguel, *Los Órganos Constitucionales autónomos en la Constitución Mexicana en PERSPECTIVAS DEL DERECHO PÚBLICO EN EL UMBRAL DEL SIGLO XXI*, Argentina, Fundación de Derecho Administrativo, s/f, página 121.

Estos organismos se incrementan en Francia a partir de la conclusión de la segunda guerra mundial, según escribe MORAND-DEVILLER:

*“Depuis la Seconde Guerre mondiale, l’administration centrale française a, de sa propre initiative, suscité la création d’institutions originales, auxquelles est attribuée désormais la qualification d’autorités administratives indépendantes”*¹⁷²

Traducción libre del autor:

“Desde la segunda guerra mundial, la administración central francesa ha suscitado, de su propia iniciativa, la creación de instituciones originales, a las cuáles es atribuida en lo sucesivo la calificación de *autoridades administrativas independientes*”.

La aparición en México de tales instituciones u organismos públicos significaron para FERNÁNDEZ RUIZ la desvirtuación de la división tripartita del poder público, pues manifiesta que :

“A raíz de las reformas publicadas a los artículos 28 y 41 constitucionales, publicadas en el *Diario Oficial de la Federación* el 20 de agosto de 1993 y de 19 de abril de 1994, respectivamente , la división tripartita del poder público ha quedado desvirtuada con la aparición de la figura reconocida en la doctrina bajo la denominación de *órgano constitucional autónomo*, que en México personifican tanto el Banco de México como el Instituto Federal Electoral, ambos investidos de autoridad y previstos expresamente en la Constitución como autónomos, por cuya razón, en sus respectivas materias ellos son la máxima autoridad y, en consecuencia, no dependen de ninguno de los tres *poderes* enumerados en el artículo 49 constitucional.”¹⁷³

En cambio para MIGUEL CARBONELL la aparición de los mismos

¹⁷² MORAND-DEVILLER, Jacqueline, *Cours de Droit Administratif*, 6a. ed. Paris, Francia, Montchrestien, 1999, página 107.

¹⁷³ FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge, *Poder Legislativo*, Editorial Porrúa., México, 2003, página 215.

“son de la mayor importancia dentro del entramado constitucional mexicano, así como una fuente importante de innovaciones para incorporar al texto de la carta magna con miras a su perfeccionamiento.”¹⁷⁴

Como se puede apreciar con la aparición de estos nuevos entes, han surgido visiones totalmente opuestas, que van desde una situación de cuestionamiento a un paradigma al parecer monolítico, como lo es el principio de división de poderes, hasta mas bien considerar que se trata de una innovación que lo complementa.

Una vez expresado lo anterior, se tiene que TRUJILLO RINCÓN considera que son órganos constitucionales autónomos:

“aquellos órganos a los cuales está confiada la actividad directa e inmediata del Estado, y que , en los límites del derecho objetivo, que los coordina entre sí, pero no los subordina unos a otros, gozan de una completa independencia y paridad recíproca, se encuentran en el vértice de la organización estatal, no tienen superiores y son sustancialmente iguales entre sí, no siendo aplicables ni el concepto de autarquía ni el de jerarquía.”¹⁷⁵

Por su parte GARCÍA LAGUARDIA estima que :

“los entes autónomos son aquellos órganos descentralizados del Estado a los que se les ha otorgado capacidad de darse preceptos obligatorios.”¹⁷⁶

¹⁷⁴ CARBONELL, Miguel, *Constitución reforma constitucional y fuentes del derecho en México*, 1a ed. México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1998, página 80.

¹⁷⁵ Citada en CARBONELL, Miguel, *Los Órganos Constitucionales autónomos en la Constitución Mexicana en PERSPECTIVAS DEL DERECHO PÚBLICO EN EL UMBRAL DEL SIGLO XXI*, Argentina, Fundación de Derecho Administrativo, s/f, página 123; como TRUJILLO RINCÓN, MA. ANTONIA, *Los conflictos entre órganos constitucionales del Estado*, Madrid, Congreso de los Diputados, 1995, pp. 41-42.

¹⁷⁶ Citada en PEDROZA DE LA LLAVE, Susana Thalía, *Los Órganos constitucionales autónomos en México*, en SERNA DE LA GARZA, José Ma. y CABALLERO JUÁREZ, José Antonio (Editores) *Estado de derecho y transición jurídica*, 1ª edición México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002, página 177; como GARCÍA LAGUARDIA, *La autonomía universitaria en América Latina*, p.23, cit., ota 14.

Para RODRÍGUEZ-ZAPATA los órganos constitucionales autónomos son:

“aquellos que se diferencian de los demás órganos del Estado no sólo por una distinción de funciones, que son las funciones esenciales o fundamentales con relación a funciones accesorias, sino también por una diferencia de posición: son los únicos que individualizan al Estado en un determinado momento histórico. La característica esencial de estos órganos es la coparticipación en la soberanía. No existe ninguna dependencia jerárquica de estos órganos con relación a otros, aunque sean constitucionales.”¹⁷⁷

ORTIZ REYES los define de la siguiente manera:

“en el régimen de autonomía dichos organismos tienen aptitud para autoregularse(sic) jurídicamente hacia el interior, pero siempre en el supuesto de que toda validez de su ordenamiento interior se apoya en su concordancia con el ordenamiento legal externo en que se funda.”¹⁷⁸

En el ordenamiento jurídico mexicano se conceptualiza a los entes públicos de la siguiente manera en el Decreto de Presupuesto Federal:

ARTÍCULO 2. Para efectos del presente Decreto se entenderá por:

X. Entes públicos federales: las personas de derecho público de carácter federal con autonomía en el ejercicio de sus funciones y en su administración, creadas por disposición expresa de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Por su parte la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental define a los Órganos constitucionales autónomos de manera casuística de la siguiente manera:

¹⁷⁷ Citado en ARENAS BÁTIZ, Carlos Emilio y OROZCO HENRÍQUEZ, José de Jesús, *Derecho Electoral*, 1ª edición del Tomo IX de la *Enciclopedia Jurídica Mexicana* del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, Editorial Porrúa México, 2002, nota 222, páginas 157 y 158.

¹⁷⁸ ORTIZ REYES, Gabriel, *Los organismos constitucionales autónomos*, en revista PEMEX-LEX, julio agosto de 2000, México, páginas 21 y 22.

ARTÍCULO 3. Para los efectos de esta ley se entenderá por:

IX. Órganos constitucionales autónomos. El Instituto Federal Electoral, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, el Banco de México, las universidades y las demás instituciones de educación superior a las que la ley otorgue autonomía y cualquier otro establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

En 2004 y 2005 el sitio electrónico *Orden Jurídico Nacional* (www.ordenjuridico.gob.mx) de la Secretaría de Gobernación, refiere como órganos autónomos, al Instituto Federal Electoral, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, el Banco de México, las Universidades públicas autónomas, al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa y al Tribunal Superior Agrario.

De las anteriores definiciones, se puede apreciar la utilización de distintas denominaciones: órgano constitucional autónomo, organismo u órgano público autónomo y ente público federal, denominaciones las anteriores que parecen sinónimas, pero que quizás traerá alguna controversia respecto a una de las características que anuncia el concepto y que además se precisará en el siguiente inciso, que es lo relativo a que se encuentre prevista su existencia en la constitución; ya que es cierto que todo órgano constitucional autónomo es un órgano público, pero no todo órgano público autónomo podría tener prevista su existencia en la Constitución.

Con apoyo en las definiciones antes vertidas, se propone la siguiente en atención a órgano constitucional autónomo, en el sentido de que es aquel establecido en la Constitución, con autonomía en su administración y el ejercicio de sus funciones, así como con capacidad de autorregularse a su interior, que realiza funciones esenciales del Estado.

2. Características

Los distintos estudiosos del tema han considerado varias características de los organismos constitucionales autónomos, algunos de manera breve, otra de manera amplia como puede apreciarse de los siguientes párrafos.

Para FERNÁNDEZ RUIZ se caracterizan de la siguiente manera:

“...bajo la denominación de órgano constitucional autónomo, ...investidos de autoridad y previstos expresamente en la Constitución como autónomos, por cuya razón, en sus respectivas materias ellos son la máxima autoridad y, en consecuencia, no dependen de ninguno de los tres poderes enumerados en el artículo 49 constitucional.”¹⁷⁹

Por su parte escribe MORAND-DEVILLER que:

“...de tels organismes sont indépendants car, bien que dépourvus de la personnalité morale, bien que budgétairement rattachés aux structures étatiques, ils échappent à tout contrôle hiérarchique ou de tutelle. Les seules limites à leur autonomie consistent dans l’obligation de publier un rapport annuel rendant

¹⁷⁹ FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge, *Poder Legislativo*, Editorial Porrúa., México, 2003, página 215.

compte de leur activité et dans le contrôle exercé sur certains de leurs décisions, par le juge, généralement administratif et parfois judiciaire ¹⁸⁰

Traducción libre del autor:

“...tales organismos son independientes porque bien que desprovistos de la personalidad moral, bien que presupuestalmente dependan de las estructuras estatales, se escapan de todo control jerárquico o de tutela. Los únicos límites a su autonomía consisten en la obligación de publicar un informe anual rindiendo cuenta de su actividad y del control ejercido sobre sus decisiones, por el juez, generalmente administrativo y algunas veces judicial”.

MIGUEL CARBONELL estima que las características de los organismos constitucionales autónomos son las siguientes:

“a) son creados de forma directa por el texto constitucional; b) cuentan con una esfera de atribuciones constitucionalmente determinada, lo cual constituye una “garantía institucional” que hace que tal esfera no esté disponible para el legislador ordinario (esto significa que la ley no podrá afectar ese ámbito competencial garantizado por la Constitución e, incluso, no solamente no lo podrá afectar, sino que tendrá que asegurarlo y dotarlo de efectividad a través de la regulación concreta que por vía legislativa se haga de los mandatos constitucionales); c) llevan a cabo funciones esenciales dentro de los Estados modernos, y d) si bien no se encuentran orgánicamente adscritos o jerárquicamente subordinados a ningún otro órgano o poder, sus resoluciones –a menos que se trate de órganos límite- son revisables de acuerdo con lo que establezca la Constitución de cada país.”¹⁸¹

PEDROZA DE LA LLAVE enumera una mayor cantidad de características y que son:

- 1) “ Autonomía de tipo político-jurídica (en el sentido de que los órganos constitucionales autónomos gozan de cierta capacidad normativa que les permite crear normas jurídicas sin la participación de otro órgano estatal); administrativa (que significa que tiene cierta libertad para organizarse

¹⁸⁰ MORAND-DEVILLER, Jacqueline, *Cours de Droit Administratif*, 6a. ed. Paris, Francia, Montchrestien, 1999, página 107.

¹⁸¹ CARBONELL, Miguel, *Los Órganos Constitucionales autónomos en la Constitución Mexicana en PERSPECTIVAS DEL DERECHO PÚBLICO EN EL UMBRAL DEL SIGLO XXI*, Argentina, Fundación de Derecho Administrativo, s/f, página 123.

internamente y administrarse por sí mismo, sin depender de la administración general del Estado), y financiera (que implica que los órganos constitucionales autónomos pueden determinar en una primer instancia sus propias necesidades materiales mediante un anteproyecto de presupuesto que normalmente es sometido a la aprobación del Poder Legislativo).

- 2) El ente u órgano debe tener personalidad jurídica y potestad normativa o reglamentaria, esto es, la facultad para dictar normas jurídicas reconocidas por el sistema legal, lo que se traduce en la capacidad de formular su regulación interna. Estas normas deben ser publicadas en el periódico oficial, que en México es el *Diario Oficial de la Federación*.
- 3) Se deben establecer de forma precisa las competencias propias y exclusivas de los entes u órganos.
- 4) Deben elaborar sus políticas, planes y programas respecto de las funciones a su cargo.
- 5) Deben contar con capacidad para auto organizarse. Ello trae aparejado que dicho ente u órgano seleccione a su personal, establezca medidas disciplinarias y designe a sus autoridades. A esto se le conoce como servicio civil de carrera.
- 6) Los entes u órganos deben gozar de autonomía financiera, o de gasto, para disponer de sus fondos con plena libertad.
- 7) Debido a su carácter técnico el ente u órgano no debe tener influencia proveniente de las fuerzas políticas.
- 8) Sus titulares tienen un estatuto jurídico especial que los resguarda de la presión o influencia que pudieran recibir de otros órganos o de los poderes fácticos de la sociedad. Dicho estatuto se traduce en garantías de designación, inamovilidad, duración, remuneración suficiente, etcétera.
- 9) Para integrar el órgano se escogen a personas con reconocido prestigio y experiencia en la materia de que se trate.
- 10) Los nombramientos son de mayor duración que los de las demás autoridades políticas.
- 11) Para asegurar la imparcialidad de sus integrantes, éstos deben estar sujetos a un marco de incompatibilidades, es decir, no podrán desarrollar actividades de carácter público o privado, con excepción de las no remuneradas en asociaciones docentes, científicas, culturales o de beneficencia. En algunos casos estas incompatibilidades subsisten durante cierto tiempo después de la expiración de su cargo.
- 12) La remuneración de sus titulares generalmente debe ser la misma que corresponde a los secretarios de Estado.
- 13) El ente u órgano debe gozar de la estima de neutralidad e imparcialidad por parte de la opinión pública.
- 14) Debe tener el derecho de iniciativa legislativa para proponer actualizaciones o reformas a la ley de su competencia.
- 15) El órgano debe contar con la facultad de reglamentar la ley que le da competencia y subsanar los vacíos que se encuentren para la aplicación de la legislación.
- 16) Las decisiones más importantes son tomadas de forma colegiada.
- 17) Sus integrantes no pueden ser removidos sino por causa grave o en caso de circunstancias excepcionales.
- 18) Los entes u órganos tienen que presentar informes y realizar comparecencias ante el órgano parlamentario.

19) El ente u órgano no debe estar sujeto a las instrucciones del Poder Ejecutivo, del Poder Judicial o del Poder Legislativo.¹⁸²

3. Diferencia entre organismo constitucional autónomo y un órgano público autónomo

Conviene precisar que ambos comparten las mismas características, excepto que la diferencia mas notoria entre organismo constitucional autónomo y un órgano público autónomo y por ende la más importante es como ya se anotó en párrafos precedentes, lo es la relativa a que su creación, su existencia se encuentre contemplada en la Constitución, pues así se tiene que los organismos constitucionales autónomos que de manera casuística señala el artículo 3, fracción IX, de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, todos ellos se encuentran contemplados en la Constitución, por ejemplo el Instituto Federal Electoral: en el artículo 41, fracción III, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos: en el artículo 102, apartado B; el Banco de México: en el artículo 28, séptimo párrafo; y las universidades autónomas: en el artículo 3, fracción VII.

Con lo cual se tendría que un órgano público autónomo carezca de tal característica, se parecería demasiado a las entidades paraestatales¹⁸³ y quizás lo único que los podría diferenciar, lo sería el hecho de no encontrarse sectorizados en alguna dependencia, tal y como sería la situación del Instituto Federal de

¹⁸² PEDROZA DE LA LLAVE, Susana Thalía, *Los Órganos constitucionales autónomos en México*, en Serna de la Garza, José Ma. y Caballero Juárez, José Antonio (Editores) *Estado de derecho y transición jurídica*, 1ª edición México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002, páginas 179 y 180.

¹⁸³ *Vid supra* capítulo VII, inciso 4.

Acceso a la Información Pública, que expresamente es excluido de algún sector gubernamental, de conformidad a los artículos 33 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y el artículo 2° del Reglamento Interior del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública que dicen respectivamente:

Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental

ARTÍCULO 33. El Instituto Federal de Acceso a la Información Pública es un órgano de la Administración Pública Federal, con autonomía operativa, presupuestaria y de decisión, encargado de promover y difundir el ejercicio del derecho de acceso a la información; resolver a la información; resolver sobre la negativa a las solicitudes de acceso a la información y proteger los datos personales en poder de las dependencias y entidades.

Reglamento Interior del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública

ARTÍCULO 2. El Instituto Federal de Acceso a la Información Pública es un organismo descentralizado de la Administración Pública Federal no sectorizado, con personalidad jurídica y patrimonio propios, con domicilio legal en la Ciudad de México.

4. Relación y breves características de organismos constitucionales autónomos y órgano público autónomo

4.1 Organismos constitucionales autónomos

4.1.1 Instituto Federal Electoral,

Este Instituto¹⁸⁴ se encuentra establecido de manera directa en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 41, fracción III; y es el organismo encargado de organizar las elecciones federales, no depende de ninguno de los tres poderes, siendo sus actos susceptibles de revisión

¹⁸⁴ Resulta interesante el ensayo monográfico visible en ARENAS BÁTIZ, Carlos Emilio y OROZCO HENRÍQUEZ, José de Jesús, *Derecho Electoral*, 1ª edición del Tomo IX de la *Enciclopedia Jurídica Mexicana* del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, Editorial Porrúa México, 2002, pp. 157-167.

por el Tribunal Electoral del Poder Judicial Federal; disposición constitucional que prevé lo siguiente:

“La organización de las elecciones federales es una función estatal que se realiza a través de un organismo público autónomo denominado Instituto Federal Electoral, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, en cuya integración participan el Poder Legislativo de la Unión, los partidos políticos nacionales y los ciudadanos, en los términos que ordene la ley. En el ejercicio de esa función estatal, la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad serán principios rectores.

El Instituto Federal Electoral será autoridad en la materia, independiente en sus decisiones y funcionamiento y profesional en su desempeño; contará en su estructura con órganos de dirección, ejecutivos, técnicos y de vigilancia.”

4.1.2 Comisión Nacional de los Derechos Humanos

Dentro del Capítulo IV *Del Poder Judicial* de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se encuentra el artículo 102 apartado B, que establece a los organismos de defensa de los derechos humanos tanto en el ámbito federal como local, en cuanto al organismo federal y que denomina Comisión Nacional de los Derechos Humanos, le otorga autonomía de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propios.

El Presidente de la Comisión tiene la obligación de presentar anualmente a los Poderes de la Unión un informe de actividades, compareciendo ante las Cámaras del Congreso en los términos que prevenga su Ley reglamentaria.

4.1.3 Banco de México

La institución que cuenta con la atribución de dirigir la política monetaria y procurar la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional, se encuentra

contemplada en el artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, contemplando lo siguiente:

“...el estatuto jurídico vigente ha dado al propio banco naturaleza de persona de derecho público con carácter autónomo, lo cual guarda congruencia con las funciones públicas a su cargo y las atribuciones de autoridad que se le asignan.”¹⁸⁵

También resulta pertinente destacar como muestra de su autonomía, que cuenta con facultades normativas pues el artículo 28 constitucional se las otorga para expedir normas de carácter general, de observancia obligatoria, que incluso su infracción son materia de imposición de la sanción correspondiente, según lo prevé el artículo 27 de su Ley reglamentaria.

4.1.4 Universidades y las demás instituciones de educación superior a las que la ley otorgue autonomía

Una de las garantías que otorga la Constitución es la relativa al acceso a la educación, la cual se encuentra plasmada en el artículo 3°; pero además dicho numeral contiene en su fracción VII la referencia a las Universidades y las demás instituciones de educación superior a las que la ley otorgue autonomía, considerando para ello que cuentan con la facultad y la responsabilidad de gobernarse a si mismas.

La función que se les otorga es la de educar, investigar y difundir la cultura, respetando la libertad de cátedra e investigación y de libre examen y discusión de

¹⁸⁵ BORJA MARTÍNEZ, Francisco, *El Banco de México*, México, Fondo de Cultura Económica, 1996. página 112.

las ideas, determinando sus planes y programas, los términos de ingreso, promoción y permanencia de su personal académico y administrarán su patrimonio.

Un buen ejemplo de esta categoría es la Universidad Nacional Autónoma de México, que en el artículo 2° de su Ley Orgánica establece lo siguiente:

“Artículo 2°.- La Universidad Nacional Autónoma de México tiene derecho para:

- I. Organizarse como lo estime mejor, dentro de los lineamientos generales señalados por la presente Ley;
- II. Impartir sus enseñanzas y desarrollar sus investigaciones, de acuerdo con el principio de libertad de cátedra y de investigación;”

4.1.5 Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa

En el capítulo IX, se abordará ampliamente lo relativo a este Tribunal y sus características como órgano constitucional autónomo.

4.1.6 Tribunal Superior Agrario

Este Tribunal se contempla en el segundo párrafo, de la fracción XIX del artículo 27 Constitucional, y al igual que al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, se encuentra dotado de autonomía y plena jurisdicción.

Su integración es por magistrados propuestos por el Ejecutivo Federal y designados por la Cámara de Senadores o, en los recesos de ésta, por la Comisión Permanente.

Su función principal es la administración de la justicia agraria y no se encuentran adscritos ni dependen de ninguno de los poderes de la Unión, sin embargo el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación lo ubica en el Anexo 1, dentro del Apartado *B*): *Ramos Administrativos*, y no en el *A*: *Ramos Autónomos*; fenómeno similar en el que se encuentra el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

4.2 Órgano público autónomo

Instituto Federal de Acceso a la Información Pública

El Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, no se encuentra contemplado en la Constitución y su creación obedece a la expedición de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, que en su artículo 33 le otorga la calidad de órgano de la Administración Pública Federal, con autonomía operativa, presupuestaria y de decisión y por otra parte el artículo 2° del Reglamento Interior del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública precisa que es un organismo descentralizado de la Administración Pública Federal no sectorizado, con personalidad jurídica y patrimonio propios.

En cuanto a su integración, es por cinco comisionados nombrados por el Ejecutivo Federal, con la particularidad de que la Cámara de Senadores o la Comisión Permanente en los recesos de aquel; podrá objetar los nombramientos dentro de treinta días; es decir no son ratificados por el órgano legislativo, únicamente pueden objetarlos.

IX. El Tribunal Legislativo

(Caso del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa)

SUMARIO: 1. Concepto 2. Desarrollo Histórico. 2.1 Antecedente modelo francés. 2.2 Reforma borbónica siglo XVIII. 2.3 Propuesta Lares 1853. 2.4 Modelo judicialista Constitución 1857. 2.5 Creación del Tribunal Fiscal de la Federación 1936. 2.6 Primer Código Fiscal de la Federación 1938. 2.7 Reforma Constitucional 1946. 2.8 Reforma Constitucional y primera Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación 1967. 2.9 Regionalización del Tribunal Fiscal de la Federación 1978. 2.10 Reforma Constitucional de 1987 y establecimiento del tribunal legislativo. 2.11 Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación 1996. 2.12 Instauración del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa 2001. 2.13 Periodos del Tribunal. 3. Composición Actual. 4. Facultades en el ámbito jurisdiccional. 5. Características del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa como tribunal legislativo y órgano constitucional autónomo.

1. Concepto

En los Estados Unidos de América se establecen constitucionalmente a los tribunales legislativos, por ello conviene hacer referencia al ordenamiento constitucional de los Estados Unidos de América en primer término, con el objeto de acceder a un concepto de tribunal legislativo.

La Constitución de 1787 de los Estados Unidos de América <actualmente en vigor con diversas enmiendas> contempla en su texto el principio la división de poderes; sin embargo no menos cierto es que no obstante todos los “pesos y contrapesos” entre los poderes legislativo, judicial y ejecutivo, la propia Constitución de los Estados Unidos de América prevé un “*dual system of courts*” consistente en dos tipos mayores de tribunales federales, según el punto de vista de su creación y funciones: los tribunales “constitucionales” y los tribunales “legislativos”.

Al respecto ABRAHAM escribe lo siguiente:

*"Above all, there are two major types of federal courts from the point of view of their creation and functions: the constitutional courts and the legislative courts. Briefly the former are created under Article III, the judiciary article of the Constitution, whereas the latter are created under Article I, its legislative article"*¹⁸⁶

Traducción libre del autor:

"Sobre todo, existen dos tipos mayores de tribunales federales desde el punto de vista de su creación y funciones: los tribunales constitucionales y los tribunales legislativos. Brevemente, los primeros son creados bajo el Artículo III, el artículo judicial de la Constitución, mientras que los últimos son creados bajo el artículo I, su artículo legislativo."

Con lo que se tendría que los tribunales "constitucionales" tienen su fundamento en el artículo III de la Constitución, que es el "artículo judicial" de la Constitución por referirse al Poder Judicial de los EUA y los tribunales "legislativos" son creados con sustento en el Artículo I de la Constitución, que es el "artículo legislativo" que contempla las facultades del Congreso.

En efecto, el Artículo III, sección 1 de la Constitución de los EUA (cuyo correlativo constitucional mexicano lo es el artículo 94) dice lo siguiente:

*"Section 1. The judicial power of the United States, shall be vested in one Supreme Court, and in such inferior courts as the Congress may from time to time ordain and establish. The judges both of the supreme and inferior courts, shall hold their offices during good behavior, and shall, at stated times, receive for their services, a compensation, which shall not be diminished during their continuance in office."*¹⁸⁷

"Sección 1. Se depositará el poder judicial de los Estados Unidos en un Tribunal Supremo y en los tribunales inferiores que el Congreso instituya y establezca en lo sucesivo. Los jueces, tanto del Tribunal supremo como de los inferiores,

¹⁸⁶ ABRAHAM, Henry J., *The judicial Process*, 7a. ed., EUA, Oxford University Press, 1998, página 158.

¹⁸⁷ *MERRIAM-WEBSTER'S DICTIONARY OF LAW*, Merriam-Webster, Incorporated, Estados Unidos de América, 1996, página 624.

continuarán en sus funciones mientras observen buena conducta y recibirán, en periodos fijos, una remuneración por sus servicios, que no será ser disminuida durante el tiempo de su encargo.”¹⁸⁸

Por su parte el Artículo 1, Octava Sección, párrafo 9; de la Constitución de los Estados Unidos de América (cuyo correlativo constitucional mexicano lo sería el artículo 73 fracción XXIX-H) prevé:

“Article I

Section 1. All legislative powers herein granted shall be vested in a Congress of the United States, which shall consist of a Senate and House of Representatives.

Section 8. The Congress shall have power

. . .

*To constitute tribunals inferior to the Supreme Court,”*¹⁸⁹

“ARTÍCULO UNO

Primera Sección

Todos los poderes legislativos otorgados en la presente Constitución corresponderán a un Congreso de los Estados Unidos, que se compondrá de un Senado y una Cámara de Representantes.

Octava Sección

1. El Congreso tendrá facultad:

. . .

9. Para crear tribunales inferiores al Tribunal Supremo”¹⁹⁰

Así se tendría que el Congreso utiliza sus facultades expresas o implícitas para crear sus tribunales según escribe ABRAHAM:

“The lawmakers then expressly or implicitly join the fundamental power through the “necessary and proper” clause, the famous “implied powers” clause (1-8-18) of the

¹⁸⁸ Texto tomado de la publicación de la *Agencia de Comunicación Internacional de los Estados Unidos de América*.

¹⁸⁹ *MERRIAM-WEBSTER'S DICTIONARY OF LAW*, Merriam-Webster, Incorporated, Estados Unidos de América, 1996, páginas 619 y 621.

¹⁹⁰ Texto tomado de la publicación de la *Agencia de Comunicación Internacional de los Estados Unidos de América*.

*Constitution, with that congressional authority in the particular field in which the court is to perform its main function*¹⁹¹

Traducción libre del autor:

“Los legisladores. entonces unen expresamente o implícitamente la facultad fundamental a través de la cláusula “necesaria y apropiada”, la famosa cláusula de “poderes implícitos” (1-8-18) de la Constitución, con esta autoridad congresional en el área particular en el cual el tribunal está para desempeñar su función principal”

La cláusula de los poderes implícitos y de las facultades expresas, a que se hace mención en la transcripción anterior, se encuentra en el Artículo Uno, sección 8, párrafo 18, de la Constitución de los Estados Unidos de América (cuyo correlativo constitucional mexicano lo es el artículo 73 fracción XXX) y es el siguiente:

*“To make all laws which shall be necessary and proper for carrying into execution the foregoing powers, and all other powers vested by this Constitution in the government of the United States or in any department or officer thereof.”*¹⁹²

“18. Para expedir todas las leyes que sean necesarias y convenientes para llevar a efecto los poderes anteriores y todos los demás que esta Constitución confiere al gobierno de los Estados Unidos o a cualquiera de sus departamentos o funcionarios.”¹⁹³

Cómo se puede observar el poder legislativo puede establecer un tribunal que crea conveniente para satisfacer una necesidad en alguna área de su esfera competencial, sin adscribirlo al poder judicial.

¹⁹¹ ABRAHAM, Henry J., *The judicial Process*, 7a. ed., EUA, Oxford University Press, 1998, página 159. (Traducción libre del autor:

¹⁹² *MERRIAM-WEBSTER'S DICTIONARY OF LAW*, Merriam-Webster, Incorporated, Estados Unidos de América, 1996, página 622.

¹⁹³ Texto tomado de la publicación de la *Agencia de Comunicación Internacional de los Estados Unidos de América*

RABASA escribe al que:

"Además de la Suprema Corte, de los Tribunales de Circuito de Apelación y de los Juzgados de Distrito, que según ya antes se expuso son los únicos que integran el poder judicial de la Federación en los Estados Unidos, el Congreso, por disposiciones especiales, que no forman parte de la ley orgánica de dicho poder sino que se basan en las facultades expresas que al legislativo confiere la Constitución, ha creado los tribunales especiales, ...con jurisdicción limitada a los objetos para los cuales han sido establecidos, objetos que son diversos de las funciones que, conforme a la Constitución, sólo pueden ejercer las tres categorías de tribunales antes mencionados del poder judicial, y que el Congreso no puede en ningún caso conferir a ningún otro tribunal fuera de los últimamente indicados."¹⁹⁴

Es de mencionarse que desde el siglo XIX se ha hecho ejercicio de tal facultad y que un tribunal legislativo como lo es el *U.S. Court of Claims* es establecido en 1855¹⁹⁵ para atender las reclamaciones en contra del gobierno de los Estados Unidos de América.

Tomando como ejemplo a este tribunal de reclamaciones, LÓPEZ MONROY escribe que no resulta sencillo explicar a los tribunales legislativos y que estos se ocupan de asuntos relativos a la administración:

"Las cortes de reclamación de daños y algunas cortes que ventilan en materia federal asuntos relativos a la administración suelen llamarse *legislative courts*, denominación que sería confusa desde el punto de vista de la constitucionalidad de Occidente. El fundamento de estas cortes se encuentra en la sección uno del artículo 3 (*sic*) de la Constitución de los Estados Unidos en materia federal, pues se autoriza al Congreso a crear los organismos judiciales que sean necesarios."¹⁹⁶

¹⁹⁴ RABASA, Oscar, *El derecho Angloamericano*, 2ª edición, Editorial Porrúa, México, 1982, páginas 492 y 493.

¹⁹⁵ Cfr. *MERRIAM-WEBSTER'S DICTIONARY OF LAW*, Merriam-Webster, Incorporated, Estados Unidos de América, 1996, página 552.

¹⁹⁶ LÓPEZ MONROY, José de Jesús, *Sistema Jurídico del Common Law*. México, Editorial Porrúa, 1999, páginas 226 y 227.

Una diferencia que debe destacarse entre el tribunal legislativo y los que pertenecen al poder judicial es la siguiente:

"A more significant difference between the two types of courts is that the legislative courts are endowed with functions that are nonjudicial –that is, legislative and administrative- as well as judicial. Moreover, although they are tied into the constitutional appellate structure for certain purposes, they are primarily created to aid in the administration of specified congressional statutes. Nonetheless, their judgements are as much res judicata (authoritative settled law) as are those of the constitutional courts."¹⁹⁷

Traducción libre del autor:

"Una diferencia más significativa entre los dos tipos de tribunales, es que los tribunales legislativos están dotados con funciones que no son judiciales, -esto es, legislativo y administrativo- también como judicial. Por otra parte, aunque están atados a la estructura de apelación constitucional para ciertos propósitos, ellos son creados primeramente para ayudar en la *administración* de estatutos congresionales especificados. Sin embargo sus resoluciones son tanto como *res judicata* (cosa juzgada) como son aquellas de los tribunales constitucionales"

Ahora bien, las garantías con que cuentan los jueces de los tribunales que pertenecen al poder judicial de los Estados Unidos de América, en cuanto a inamovilidad, independencia y salario no necesariamente son otorgadas a los jueces de los tribunales legislativos, sin que ello signifique que estén privados totalmente de las mismas, según escribe ABRAHAM:

"Consequently, the safeguards of tenure, salary, and independence that accrue to judges of the constitutional courts by virtue of the explicit and inherent safeguards of Article III are not necessarily present for the judges of the legislative courts. However, because they are created by Congress, nothing prevents that body from clothing the judges of the legislative courts by statute with the same or similar prerogatives as are constitutionally guaranteed to those of the constitutional courts."¹⁹⁸

Traducción libre del autor:

¹⁹⁷ ABRAHAM, Henry J., *ob. cit.*, página 158.

¹⁹⁸ ABRAHAM, Henry J., *ob. cit.*, página 158 (Traducción libre del autor:.).

“Consecuentemente, las salvaguardas de inamovilidad, salario e independencia que acumulan los jueces de los tribunales constitucionales por virtud de las salvaguardas explícitas e inherentes del Artículo III no están necesariamente presentes para los jueces de los tribunales administrativos. Sin embargo, porque ellos son creados por el Congreso, nada previene que ese cuerpo cubría a los jueces de los tribunales legislativos por estatuto con las mismas o similares prerrogativas como están constitucionalmente garantizadas para aquellos de los tribunales constitucionales”

Actualmente los tribunales *legislativos* y de *bona fide*, que son totalmente ajenos al poder judicial de los Estados Unidos de América y según ABRAHAM son los siguientes:

- *U.S. Court of Military Appeals,*
- *U.S. Tax Court,*
- *U.S. Court of Veteran Appeals,* y
- *Territorial Courts.*¹⁹⁹

Sobre el *U.S. Tax Court*, que sería el tribunal mas parecido al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa en cuanto a lo relativo a las controversias fiscales entre los contribuyentes y el fisco, puede mencionarse que sus orígenes se encuentran en un órgano gubernamental del poder ejecutivo como lo es el *Internal Revenue Service* y que adquirió su calidad de tribunal legislativo en 1969, sus facultades comprenden la revisión de actos de la autoridad hacendaria con los cuales no se encuentran de acuerdo los contribuyentes.²⁰⁰

¹⁹⁹ Cfr ABRAHAM, Henry J., *ob. cit.*, página 159.

²⁰⁰ Cfr ABRAHAM, Henry J., *ibidem*.

En lo que concierne a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ésta otorga al Congreso idéntica facultad a la que cuenta el Congreso de los Estados Unidos de América, ya que también puede crear organismos jurisdiccionales ajenos al poder judicial o cualquier otro de los dos poderes, tal y como lo asevera Fernández Ruiz:

"Facultades legislativas en materia jurisdiccional"

Los artículos constitucionales 73, fracciones XXI, XXIX-H y XXX, 99, 105, 106 y 107, surten la competencia del Congreso de la Unión para expedir leyes que regulen los procedimientos jurisdiccionales federales,²⁰¹

El artículo 73, fracción XXIX-H, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en vigor es el siguiente:

"El Congreso tiene facultad:

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

El texto antes transcrito es relativamente reciente, ya que fue publicado en el Diario Oficial de la Federación de 10 de agosto de 1987²⁰², dispositivo que en cuanto a ser una facultad en materia jurisdiccional del poder legislativo, no existía en los anteriores ordenamientos constitucionales.

²⁰¹ FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge, *Poder Legislativo*, Editorial Porrúa., México, 2003, página 313.

²⁰² El texto fue reformado posteriormente por decreto del 21 de agosto de 1996, únicamente para suprimir lo relativo al Distrito Federal, que fue incluido en el artículo 122, BASE QUINTA, Constitucional, que contempla al Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

Al comentar FIX-ZAMUDIO y COSSIO DÍAZ el texto antes transcrito expresan que:

“...el tribunal que cumple las funciones derivadas del precepto acabado de transcribir, es el Fiscal de la Federación. En este caso, y como de la lectura del propio precepto se desprende, la Constitución proporciona unos cuantos principios de competencia y de organización, correspondiendo al legislador ordinario determinar el resto.

De la transcripción de la fracción XXIX-H del artículo 73 constitucional y de la enumeración de las atribuciones recogidas en el artículo 23 de su Ley Orgánica, puede colegirse que los órganos del Tribunal en cuestión son también adscribibles al orden jurídico federal en tanto sus competencias se encuentran relacionadas con las atribuciones de ese orden,”²⁰³

A lo que se añadiría la opinión de VÁZQUEZ ALFARO que escribió lo siguiente:

“Actualmente, la base constitucional de la existencia de tribunales administrativos en la esfera federal la da el artículo 73, XXIX-H de la Constitución mexicana que faculta al Congreso para crear tribunales administrativos dotados de plena autonomía”²⁰⁴

Por lo que puede considerarse que: un tribunal legislativo es aquel creado por el poder legislativo en ejercicio de sus facultades constitucionales en materia jurisdiccional, que cuenta con su propia regulación y que no pertenece a ningún poder.

2. Desarrollo Histórico

2.1 Antecedente modelo francés

El actual Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa es un tribunal legislativo, sin embargo en sus orígenes como Tribunal Fiscal de la Federación no

²⁰³ FIX-ZAMUDIO, Héctor y COSSIO DÍAZ, José Ramón, *El Poder Judicial en el ordenamiento mexicano*, 1ª reimpresión, Fondo de Cultura Económica, México, 1996, página 145.

²⁰⁴ VÁZQUEZ ALFARO, José Luis, *El control de la Administración Pública en México*. México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1996, página 183.

fue así y como se apreciará en este apartado, su evolución lo llevo de ser un tribunal administrativo inserto en el poder ejecutivo a un tribunal legislativo, además de ser un órgano constitucional autónomo.

El surgimiento del Tribunal Fiscal de la Federación en México tiene como antecedente a un modelo francés y así lo escribe FIX-ZAMUDIO en los siguientes términos:

“. . .la transformación esencial que significó la promulgación de la Ley de Justicia Fiscal del 27 de agosto de 1936; ordenamiento que creó el Tribunal Fiscal de la Federación, y por ello insertó dentro del sistema tradicional de carácter judicialista que hemos descrito brevemente con anterioridad, elementos del contencioso-administrativo de carácter continental europeo, y más específicamente, francés”²⁰⁵

Por su parte VÁZQUEZ ALFARO reitera que:

“El 27 de agosto de 1936 se creó la “Ley de Justicia Fiscal”. . .Esta Ley creó el Tribunal Fiscal de la Federación como un típico tribunal administrativo de acuerdo con el modelo francés, y por ello insertó elementos del contencioso administrativo continental europeo en el sistema tradicional judicialista.”²⁰⁶

El modelo francés es el del Consejo de Estado que tiene su particular historia y que surge en atención al principio de división de poderes, motivo por el cual resulta conveniente abundar respecto de los orígenes del citado Consejo.

²⁰⁵ FIX-ZAMUDIO, Héctor, *Introducción a la justicia administrativa en el ordenamiento mexicano*. México, El Colegio Nacional, 1983, página 82.

²⁰⁶ VÁZQUEZ ALFARO, José Luis, *Evolución y Perspectiva de los órganos de jurisdicción administrativa en el ordenamiento mexicano*. México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1991, página 145.

La edad contemporánea²⁰⁷ y el derecho administrativo²⁰⁸ inician con la revolución francesa del 14 de julio de 1789, movimiento que repercutirá en las estructuras jurídicas de la nación francesa y del cual surgirá el Consejo de Estado.

En atención al principio de división de poderes proclamado por MONTESQUIEU, los revolucionarios franceses consideraron que las autoridades administrativas y judiciales deberían encontrarse separadas y así se expide la Ley de 16 y 24 de agosto de 1790 cuyo texto es el siguiente en su artículo 13:

*"les fonctions judiciaires sont distinctes et demeureront toujours séparées des fonctions administratives. Les juges ne pourront, à peine de forfaiture, troubler de quelque manière que ce soit, les opérations des corps administratifs, ni citer devant eux les administrateurs à raison de leurs fonctions»*²⁰⁹

Traducción libre del autor:

"Artículo 13. Las funciones judiciales son distintas y permanecen siempre separadas de las funciones administrativas. Los jueces no podrán, bajo de pena de prevaricación, obstruir de cualquier manera que sea las operaciones de los cuerpos administrativos, ni citar ante ellos a los administradores por razón de sus funciones."

Posteriormente el artículo 52 de la Constitución del año VII (1799) establece al Consejo de Estado, que inició actividades el 25 de diciembre de 1799²¹⁰ y será quien tramitará el contencioso administrativo; numeral que disponía:

²⁰⁷ Véase ENCICLOPEDIA METÓDICA LAROUSSE, sexta reimpresión de la primera edición, Ediciones Larousse, S.A. de C. V., México, 1982, tomo I, página 220.

²⁰⁸ Véase BROWN, Neville L. y BELL, John, *French Administrative Law*, 5a. ed., Gran Bretaña, Oxford University Press, 1998, páginas 24 y 25.

²⁰⁹ GOHIN, Olivier, *Contentieux Administratif*. 12a. ed., Paris, Francia, Litec, 1999, página 22.

²¹⁰ Véase BROWN, Neville L. y BELL, John, *French Administrative Law*, 5a. ed., Gran Bretaña, Oxford University Press, 1998, página 46.

“*Sous la direction des consuls un Conseil d’État est chargé de rédiger les projets de loi et les règlements d’administration publique, et de résoudre les difficultés qui s’élèvent en matière administrative*”²¹¹

Traducción libre del autor:

“Artículo 52. Bajo la dirección de los Cónsules, un Consejo de Estado estará encargado de revisar los proyectos de ley y los reglamentos de administración pública, y de resolver las controversias que surjan en materia administrativa.”

Como se puede advertir se le atribuye una triple misión al Consejo de Estado: legislativa, administrativa y contenciosa, que será desde su creación y hasta el año de 1872 de justicia retenida.

A partir de la ley del 24 de mayo de 1872, el Consejo de Estado tendrá la potestad de juzgar soberana e independientemente las controversias que se le presenten en materia administrativa “*en nombre del pueblo francés*”²¹².

Sobre ello FIX-ZAMUDIO escribe que:

“111. El citado Consejo de Estado obtuvo de manera paulatina su independencia respecto de la administración, si bien en una primera etapa que se prolonga hasta el año de 1872, funciona sólo como *tribunal de jurisdicción retenida*. . ., es decir como un órgano que propone resoluciones que son suscritas posteriormente por la misma administración; y con posterioridad a la última fecha mencionada, se le otorgó el carácter de *tribunal de jurisdicción delegada*. . ., es decir que pronunciaba sus fallos de manera autónoma e imperativa pero lo hacía formalmente a nombre de la propia administración.”²¹³

²¹¹ MORAND-DEVILLER, Jacqueline, *Cours de Droit Administratif*, 6a. ed. Paris, Francia, Montchrestien, 1999, página 22.

²¹² Cfr MORAND-DEVILLER, Jacqueline, *ob. cit.* página 23.

²¹³ FIX-ZAMUDIO, Héctor, *Introducción a la justicia administrativa en el ordenamiento mexicano*. México, El Colegio Nacional, 1983, página 63.

Este modelo francés de jurisdicción especializada es el que se conocerá en México e intentará introducirse en la mitad del siglo XIX.

2.2 Reforma borbónica siglo XVIII

Previamente a la independencia del país, debe mencionarse que durante la época virreinal existió la *Junta Superior de Real Hacienda*, cuya importancia es tal que CARRILLO FLORES la destaca de esta forma:

“... podría yo decir ahora que la Junta Superior de Hacienda (*sic*) de la legislación colonial, si no el antepasado, es sin duda el pasado para el Tribunal Fiscal de la Federación.”²¹⁴

Esta Junta de conformidad a la Ordenanza de Intendentes expedida en diciembre de 1786²¹⁵, <casi tres años antes de la Revolución francesa>, se integraba por el virrey como presidente de la Junta Superior de Real Hacienda, “por el regente de la Audiencia, el fiscal de la Real Hacienda, el ministro más antiguo del Tribunal de Cuentas y el ministro más antiguo de la contaduría o tesorería general de ejército y Real Hacienda”²¹⁶.

En cuanto a sus facultades JAUREGUI reporta que:

²¹⁴ *Orígenes y desarrollo del Tribunal Fiscal de la Federación* en CARRILLO FLORES, Antonio, *Estudios de Derecho Administrativo y Constitucional*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1987, página 207.

²¹⁵ Véase JAUREGUI, Luis, *La Real Hacienda de Nueva España*, 1ª edición, Facultad de Economía, UNAM, México, 1999, página 85.

²¹⁶ JAUREGUI, Luis, *ob. cit.*, página 87.

"La Ordenanza de Intendentes concedió a este organismo una importante dosis de poder y presencia en la mayoría de los asuntos de la Real Hacienda, sobre todo en materia contenciosa, como lo señalaba el artículo 78:

Por lo que toca al ejercicio de la jurisdicción contenciosa en los expedientes y negocios de mis rentas deberán los intendentes conocer primitivamente, y con absoluta inhibición de todos los magistrados, tribunales y audiencias de aquel reino, a excepción sólo de la Junta Superior de Real Hacienda...

La Junta Superior estaba formada en su mayoría por miembros de la Audiencia, por lo que es lógico suponer que se encargaba de resolver todos los asuntos contenciosos de la fiscalidad novohispana."²¹⁷

Esta Junta Superior de Real Hacienda es producto de las reformas borbónicas, que pretendían modificar el patrimonialismo de la anterior dinastía Habsburgo, reformas que modificarían la administración gubernamental, acentuaría la desigualdad social, modificaría el reparto de la riqueza y quizás precipitaría la independencia.²¹⁸

2.3 Propuesta Lares 1853

Una vez concluida la disputa acerca del modelo de estado que debía adoptar el país y que finalmente resulto ser el federal, de severas luchas intestinas y cuartelazos, así como guerras internacionales, que incluso significaron en una de ellas una enorme pérdida territorial, parecía que finalmente se podría organizar el país, sin embargo por enésima y última vez en el año de 1853, previo plan del Hospicio expedido en Guadalajara, Jalisco; la revuelta surgida del mismo trajo de

²¹⁷ JÁUREGUI, Luis, *ob. cit.*, página 89.

²¹⁸ Sobre la reforma borbónica, sus características y sus consecuencias léase a FLORESCANO, Enrique y MENEGUS, Margarita, *La época de las reformas borbónicas y el crecimiento económico (1750-1808)* en *HISTORIA GENERAL DE MÉXICO Versión 2000*, 1ª edición, publicada por El Colegio de México A.C., México, 2000, pp. 361-430.

regreso a la presidencia al general Santa Anna²¹⁹, quien llega a gobernar con un gabinete integrado por Lucas Alamán en Relaciones Exteriores, José María Tornel en Guerra, Antonio Haro y Tamariz en Hacienda, Joaquín Velázquez de León en Fomento y Teodosio Lares en Justicia.

Con el acceso al gabinete de Teodosio Lares, se tiene el primer intento de introducir el modelo francés de una jurisdicción administrativa que no formase parte del poder judicial, es decir de una justicia administrativa²²⁰.

Al respecto FIX-ZAMUDIO escribe que:

"145. Existieron dos intentos, ambos incipientes y sin aplicación efectiva de sustituir la tradición judicialista por el sistema francés del Consejo de Estado: a) En primer lugar, dicho Consejo fue introducido por el instrumento provisional denominado "Bases para la Administración de la República", del 22 de abril de 1853, debido a las ideas en esta materia del distinguido tratadista mexicano Teodosio Lares, quien inspiró la expedición de la Ley para el Arreglo de lo Contencioso-Administrativo y su reglamento, ambos de 25 de mayo del propio año de 1853. Dicho Consejo de Estado seguía muy de cerca el modelo francés de la época, como organismo de jurisdicción retenida."²²¹

²¹⁹ Véase QUIRARTE, Martín, *Visión Panorámica de la historia de México*, 6ª edición, s/c, México, pp. 130-131, DÍAZ, Lilia en su colaboración *El liberalismo militante para HISTORIA GENERAL DE MÉXICO Versión 2000*, 1ª edición, publicada por El Colegio de México A.C., México, 2000, página 588, o ARIAS, Juan de Dios, y *et. al.*, *México a través de los siglos, México independiente, tomo VII*, 17ª edición, Editorial Cumbre, S. A., impreso en E.U.A. s/f, página 374.

²²⁰ Cfr MARGADANT S, Guillermo Floris, *Introducción a la historia del Derecho Mexicano*, 6ª edición, Editorial Esfinge, S.A., México, 1984, página 130.

²²¹ FIX-ZAMUDIO, Héctor, *ob. cit.* página 79.

La Ley para el Arreglo de lo Contencioso-Administrativo no sólo creaba al Consejo de Estado, también establecía el procedimiento para acudir al mismo y los recursos que podrían interponerse²²².

La administración santannista no tuvo estabilidad, ya que por una parte fallecieron o renunciaron algunos miembros del gabinete,²²³ y una revuelta resultaría triunfante: la de Ayutla y con ella llegarían los liberales: los hombres de la Reforma y la Constitución de 1857.

Al salir Santa Anna del gobierno y del país, se expidieron nuevas leyes por los liberales triunfadores, para efectos del presente texto, debe destacarse la de 25 de noviembre de 1855, la conocida como *Ley Juárez*, que abrogó todas las leyes sobre administración de justicia expedidas durante el gobierno santannista y por ende la Ley para el Arreglo de lo Contencioso-Administrativo y su Reglamento y otras disposiciones como un Código de Comercio de autoría de Teodosio Lares y sobre lo cual MARGADANT opina que:

“Cuando este código fue derogado en 1856, más bien por aversión política respecto de todo lo que recordaba a Santa Anna, que por defectos de calidad, algunos estados promulgaron códigos de comercio locales, inspirados en el *Código Lares*”²²⁴

²²² Un ágil resumen de la Ley se encuentra en VÁZQUEZ ALFARO, José Luis, *Evolución y Perspectiva de los órganos de jurisdicción administrativa en el ordenamiento mexicano*. México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1991, páginas 134-135.

²²³ Murieron Lucas Alamán y José María Tornel y renunció Antonio Haro Véase ARIAS, Juan de Dios, y *et. al.*, *México a través de los siglos, México independiente, tomo VII*, 17ª edición, Editorial Cumbre, S. A., impreso en E.U.A. s/f, páginas 380 y 381.

²²⁴ MARGADANT S, Guillermo Floris, *Introducción a la historia del Derecho Mexicano*, 6ª edición, Editorial Esfinge, S.A., México, 1984, página 130.

Igual opinión merecería la abrogación de la multicitada Ley para el Arreglo de lo Contencioso-Administrativo y su Reglamento, que no tuvo oportunidad de demostrar su eficacia o inutilidad.

2.4 Modelo judicialista Constitución 1857

Al promulgarse la Constitución de 1857, se toma de nueva cuenta el modelo de unidad de jurisdicción y de que deben ser los jueces del poder judicial quienes deberán de resolver las controversias entre la administración pública y los particulares, es decir el control de la legalidad de la actuación de la administración pública, a través del juicio de amparo²²⁵.

Por el nuevo ordenamiento constitucional surgieron de nuevo las diferencias entre liberales y conservadores, una nueva generación en ambos grupos se enfrentaban y dirimieron sus diferencias de manera violenta en la llamada *guerra de los tres años*,²²⁶ de la cual resultarían triunfadores los liberales y guerra que a su vez generaría otra apenas dos años después, la de la intervención francesa.

Con la instauración del segundo imperio, se intenta de nueva cuenta introducir el modelo francés de dos jurisdicciones, la judicial y la administrativa de tal forma que FIX-ZAMUDIO señala que:

²²⁵ Véase VÁZQUEZ ALFARO, José Luis, *El control de la Administración Pública en México*. México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1996, página 180.

²²⁶ La guerra fue de 1858 a 1861, una lectura interesante sobre tal conflicto se encuentra en ROEDER, Ralph, *Juárez y su México*, 1ª reimpresión, México, Fondo de Cultura Económica, 1980, pp. 247-398.

"146 b). (sic) El segundo ensayo, también infructuoso, se efectuó durante el efímero segundo Imperio, al crearse nuevamente el Consejo de Estado, como órgano de jurisdicción retenida y regulado por el artículo 18 del Decreto sobre Organización General de los Ministerios de 12 de octubre de 1865, así como por la Ley sobre lo Contencioso-Administrativo y su Reglamento, ambos del primero de noviembre del mismo año, y que se aproximan a la legislación Lares de 1853."²²⁷

Una vez reestablecida la república en todo el país en 1867, desaparece el modelo francés y persiste el modelo judicialista de la unicidad jurisdiccional a través del juicio de amparo, para resolver los conflictos entre la administración pública y los gobernados.

En el período que gobernó Porfirio Díaz surgió una polémica en cuanto a cual debería ser el procedimiento por el cual los tribunales federales podrían resolver las controversias administrativas²²⁸.

Sobre ella CARRILLO FLORES escribe que:

"Vallarta, en su obra sobre el juicio de amparo y el *Writ of Habeas Corpus*, y don Jacinto Pallares, en su tratado sobre el Poder Judicial, también opinaron que la Constitución, al encomendar al Poder Judicial conocer de las controversias civiles y mercantiles derivadas de la aplicación de leyes federales, abría una vía judicial, distinta del amparo, para el examen de la legalidad de la acción administrativa que al Congreso tocaba regular, pero que, a falta de regulación, podía tramitarse en juicio ordinario.

Mariscal, en cambio, que conocía más de cerca las instituciones norteamericanas por su larga permanencia en Washington, discrepó de este criterio. Él consideraba que el Poder Judicial no podía actuar sin una legislación que regulase y definiese su intervención.

La tesis de Mariscal nos pareció más sólida a los autores de la Ley de Justicia Fiscal, pues no aceptábamos que, de un precepto que simplemente atribuye

²²⁷ FIX-ZAMUDIO, Héctor, *ob. cit.* páginas 79 y 80.

²²⁸ Cfr. VÁZQUEZ ALFARO, José Luis, *Evolución y Perspectiva de los órganos de jurisdicción administrativa en el ordenamiento mexicano*. México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1991, páginas 139-140.

competencia a los tribunales federales para conocer de asuntos civiles y mercantiles –no, adviértase bien, de asuntos administrativos o gubernativos-, pudiera desprenderse que esos *tribunales tuviesen el poder de anular o revocar las decisiones de la administración pública*. Esta potestad, por su gravedad, por su trascendencia, creíamos que reclamaba un fundamento más concreto.²²⁹

La Constitución de 1857 fue abrogada en 1917 y comenzó a regir la promulgada el 5 de febrero de 1917, que conservaba el modelo judicialista de unicidad de jurisdicción, incluso el artículo 97, fracción I, de la Constitución de 1857, tiene su correlativo en el artículo 104, fracción I, de la nueva Constitución.

2.5 Creación del Tribunal Fiscal de la Federación 1936

No obstante ello, surgieron nuevos procedimientos que pretendían resolver las controversias entre los particulares y la Administración Pública, especialmente los causantes de impuestos, de tal manera que FIX-ZAMUDIO anota que:

“151. Sin embargo, esta tradición que confirió a los tribunales ordinarios el conocimiento y resolución de las controversias en materia administrativa, empezó a modificarse de manera paulatina, tomando en consideración que el recurso de súplica se suprimió por reforma constitucional del 18 de enero de 1934; que los juicios de oposición desaparecieron poco a poco de las leyes administrativas correspondientes y que surgieron algunos órganos de jurisdicción retenida, especialmente en materia fiscal, tales como el Jurado de Penas Fiscales creado por la Ley para la Calificación de las Infracciones a las Leyes Fiscales, del 15 de abril de 1924; la Junta Revisora introducida por la Ley del Impuesto sobre la Renta del 18 de marzo de 1925; y en forma paralela otro Jurado de Revisión, en la Ley de Organización del Servicio de Justicia en Materia Fiscal para el Departamento del Distrito Federal, del 11 de enero de 1929.”²³⁰

Otros organismos que surgieron con similar objetivo de los mencionados en la transcripción anterior, son citados por CARPIZO de la siguiente manera:

²²⁹ *Orígenes y desarrollo del Tribunal Fiscal de la Federación* en CARRILLO FLORES, Antonio, *Estudios de Derecho Administrativo y Constitucional*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1987, página 206.

²³⁰ FIX-ZAMUDIO, Héctor, *ob. cit.* página 83.

“...el 10 de mayo de 1913, Carranza decretó el reconocimiento a los nacionales y extranjeros para reclamar los daños sufridos durante los años de la revolución y los que padecieron a partir de la expedición de ese decreto hasta la consumación de la misma; en noviembre de 1917 se expidió la ley que creó una comisión dependiente de la Secretaría de Hacienda para conocer de esas reclamaciones y cuyos miembros eran nombrados por el presidente de la república.

...
la Comisión Ajustadora de la Deuda Pública, cuya competencia era amplia, con un procedimiento que se seguía ante un órgano del ejecutivo establecida por ley y con jurisdicción propia.”²³¹

Cabe añadir que los paradigmas que habían regido durante el siglo XIX, en cuanto a la improcedencia del amparo contra leyes fiscales y el del sistema judicialista con unicidad de jurisdicción empezaron a ser cuestionados, por una parte la tesis de Vallarta en cuanto a que el Poder Judicial no puede resolver cuestiones relativas a la proporcionalidad y equidad de las contribuciones, fue abandonada el 20 de octubre de 1925 al considerar la Suprema Corte de Justicia que cuenta con facultades para revisar los actos del poder legislativo que establezcan impuestos exorbitantes y ruinosos²³²; el otro paradigma se quebranta con el establecimiento de órganos jurisdiccionales fuera del ámbito judicial, tal es el caso del establecimiento en 1917 de las Juntas de Conciliación y Arbitraje que por disposición del artículo 123, fracción XX, de la Constitución resolverán los conflictos entre el capital y el trabajo; con ese impulso surgirá el Tribunal Fiscal de la Federación.

²³¹ CARPIZO, Jorge, *Estudios Constitucionales*. 6ª ed., México, Editorial Porrúa, 1998, pp. 180 y 181.

²³² El quejoso fue Aurelio Maldonado, se encuentra visible en el Semanario Judicial de la Federación, Tomo XVII, página 1013, con los rubros IMPUESTOS y FACULTADES LEGISLATIVAS DEL EJECUTIVO, en el disco óptico son los registros 283945 y 283946, que no reflejan la ejecutoria. La tesis mas interesante y completa es la del rubro IMPUESTOS.

Según narra CARRILLO FLORES²³³, uno de los autores de la Ley de Justicia Fiscal y de su exposición de motivos, Ley que crea al Tribunal Fiscal de la Federación; que ante el criterio introducido en la Suprema Corte de Justicia en 1929 por el Ministro Arturo Cisneros, de que resulta improcedente el juicio de amparo en el supuesto de que el quejoso tiene un recurso o un medio de defensa ordinario, y como existía un juicio sumario de oposición se obligó a los particulares a agotarlo para oponerse a las resoluciones de las autoridades fiscales.

El juicio sumario de oposición no resultaba muy conveniente a ninguna de las partes, ni para el gobernado ni para la autoridad fiscal, así que al iniciar la nueva administración del general Lázaro Cárdenas y su primer secretario de Hacienda: Narciso Bassols, se planteó la necesidad de modificar tal situación y CARRILLO FLORES sugirió al secretario que:

"...el juicio sumario de oposición se suprimiera y que en su lugar se crease un procedimiento moderno, rápido, eficaz, a cargo de un tribunal administrativo especializado e independiente que recogiera y armonizara tanto las experiencias mexicanas como lo que fuese aprovechable de la legislación y la doctrina extranjera."²³⁴

Así se hizo y en la exposición de motivos de la Ley de Justicia Fiscal, cuya autoría es atribuida al propio CARRILLO FLORES, se expresó en cuanto a la situación constitucional del naciente Tribunal en los siguientes términos:

²³³ *Cfr Orígenes y desarrollo del Tribunal Fiscal de la Federación* en CARRILLO FLORES, Antonio, *Estudios de Derecho Administrativo y Constitucional*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1987, pp 202-211.

²³⁴ *Ibidem* página 204.

“En cuanto al problema de la validez constitucional de la ley que cree un tribunal administrativo en sentido formal, ha de resolverse afirmativamente, pues si bien, como unánimemente se reconoce en la doctrina mexicana, no pueden crearse tribunales administrativos independientes en absoluto, esto es, con capacidad para emitir fallos no sujetos ya al examen de ninguna autoridad, dado que existe la sujeción, ya apuntada, a los tribunales federales en vía de amparo; nada se opone, en cambio, a la creación de tribunales administrativos que, aunque independientes de la administración activa no lo sean del Poder Judicial.

...
El Tribunal Fiscal de la Federación estará colocado dentro del marco del Poder Ejecutivo (lo que no implica ataque al principio constitucional de la separación de poderes, supuesto que precisamente para salvaguardarlo surgieron en Francia los tribunales administrativos); pero no estará sujeto a la dependencia de ninguna autoridad de las que integran ese poder, sino que fallará en representación del propio Ejecutivo por delegación de facultades que la ley le hace. En otras palabras: será un tribunal administrativo de justicia delegada, no de justicia retenida. Ni el presidente de la República ni ninguna otra autoridad administrativa, tendrán intervención alguna en los procedimientos o en las resoluciones del Tribunal. Se consagrará así, con toda precisión, la autonomía orgánica del cuerpo que se crea; pues el Ejecutivo piensa que cuando esa autonomía no se otorga de manera franca y amplia, no puede hablarse propiamente de una justicia administrativa

...
La autonomía del Tribunal debe complementarse con garantías para los magistrados que lo integren. Para tal efecto, se ha adoptado el mismo estatuto que las leyes constitucionales señalan para los miembros del Poder Judicial de la Federación. Dentro de estas ideas se establece la ratificación del Senado, tanto para el nombramiento como para la remoción de los magistrados...”²³⁵

Como se puede apreciar de la exposición de motivos, se plantea lo relativo a la validez constitucional de la creación del Tribunal Fiscal de la Federación, cuestión que en su época creó polémica, como anota VÁZQUEZ ALFARO:

“La constitucionalidad del naciente Tribunal Fiscal originó un fuerte debate doctrinal, pues algunos tratadistas estimaron que no existía precepto constitucional que, en su texto autorizara la creación de tribunales administrativos, ni por el Congreso de la Unión ni por el Ejecutivo federal.”²³⁶

²³⁵ *Exposición de motivos a la Ley de Justicia Fiscal* en CARRILLO FLORES, Antonio, *Estudios de Derecho Administrativo y Constitucional*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1987, pp 191-193.

²³⁶ VÁZQUEZ ALFARO, José Luis, *Evolución y Perspectiva de los órganos de jurisdicción administrativa en el ordenamiento mexicano*. México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1991, página 146.

Lo interesante de la Ley de Justicia Fiscal en cuanto a la creación del Tribunal Fiscal de la Federación para efectos de esta investigación, lo es precisamente su ubicación constitucional, dado que no tenía sustento constitucional alguno; a pesar de la excelente exposición de CARRILLO FLORES para justificar su creación como un tribunal dentro del ámbito del poder ejecutivo, con atribuciones de un tribunal especializado y de justicia delegada, con respeto al principio de división de poderes.

Pero por otra parte, se indica que en la integración del Tribunal Fiscal de la Federación participarán el poder ejecutivo y el poder legislativo por conducto del Senado de la República, con la designación de los magistrados por el presidente de la República a propuesta del Secretario de Hacienda y Crédito Público y su ratificación por el Senado, explicándose que para otorgarles el mismo estatuto con que cuentan los miembros del poder judicial federal.

La modalidad de integrar al Tribunal por dos poderes; el ejecutivo designando y el legislativo ratificando es bastante interesante, ya que es un rasgo de la independencia que se le otorga a la institución, pero sobre todo una característica con que cuentan los órganos públicos autónomos; esta característica del Tribunal aún perdura en 2005.

La Ley de Justicia Fiscal es de expedida el 27 de agosto de 1936, en uso de facultades extraordinarias concedidas al ejecutivo federal por decreto de 30 de diciembre de 1935, estableciendo en su primer artículo lo siguiente:²³⁷

“Artículo 1°. Se crea el Tribunal Fiscal de la Federación con las facultades que esta ley le otorga. El Tribunal Fiscal dictará sus fallos en representación del Ejecutivo de la Unión, pero será independiente de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y de cualquiera otra autoridad administrativa.”²³⁸

Al crearse el Tribunal Fiscal de la Federación como se ha comentado, se sigue el modelo francés y no el del sistema de justicia de los Estados Unidos de América, en cuanto a crear un tribunal independiente del poder judicial y del poder ejecutivo, oportunidad que no fue aprovechada en su momento según escribe AGUIRRE PANGBURN:

“El Tribunal Fiscal de la Federación pudo haber sido creado como los llamados “Tribunales Legislativos” que tienen en Estados Unidos sin el calificativo de administrativo y un estatuto separado del Poder Judicial”²³⁹

Sin embargo, años después la reforma constitucional de 10 de agosto de 1987, <de manera inadvertida para los doctrinarios en ese momento> lo transformaría en un tribunal legislativo.

²³⁷ Cfr *Legislación comparada de justicia administrativa*, compilación y notas por Alfonso Nava Negrete, Obra conmemorativa del quincuagésimo aniversario de la promulgación de la Ley de Justicia Fiscal, México, 1987, página 68.

²³⁸ *Legislación comparada de justicia administrativa*, compilación y notas por Alfonso Nava Negrete, Obra conmemorativa del quincuagésimo aniversario de la promulgación de la Ley de Justicia Fiscal, México, 1987, pág. 68.

²³⁹ AGUIRRE PANGBURN, Rubén Octavio. *Los Tribunales de Justicia Administrativa*, en el Tomo VI de *Congreso Internacional de Justicia Administrativa LX Aniversario del Tribunal Fiscal de la Federación*, 1ª edición, Tribunal Fiscal de la Federación, México, 1997, página 237.

2.6 Primer Código Fiscal de la Federación 1938

El 30 de diciembre de 1938 se expide el Código Fiscal de la Federación, que en virtud de su segundo artículo transitorio abroga a la Ley de Justicia Fiscal, Código que en su Título Cuarto, Capítulo Primero, artículos 146 a 158²⁴⁰ conserva la existencia y las características del Tribunal Fiscal de la Federación.

Vale la pena efectuar una breve digresión, para resaltar la autonomía con que se desempeñó el Tribunal Fiscal de la Federación en sus tiempos de tribunal de justicia delegada creado en 1936, toda vez que en el año de 1943 motivo la expedición el 30 de junio de ese año de un Decreto Presidencial de emergencia, que en su artículo 2º sobreseía los juicios de nulidad en contra de las resoluciones que fijaran créditos fiscales por impuesto del superprovecho causado hasta el 31 de diciembre de 1942, incluyendo el de 1941 o los del amparo en que se reclame la constitucionalidad de sentencias del Tribunal Fiscal que hayan reconocido la validez de tales resoluciones administrativas; y en su artículo 4º privaba de todo efecto jurídico a las sentencias emanadas del Tribunal Fiscal de las que derive el derecho a no pagar o a obtener la devolución de los impuestos a que alude el decreto²⁴¹; el texto de tales numerales habla por sí sólo acerca de la independencia con que se desempeñaba el Tribunal, que resultaba necesario un decreto para invalidar sus fallos que concedían la razón a los contribuyentes en sus controversias con el fisco federal.

²⁴⁰ *Legislación comparada de justicia administrativa*, compilación y notas por Alfonso Nava Negrete, Obra conmemorativa del quincuagésimo aniversario de la promulgación de la Ley de Justicia Fiscal, México, 1987, pp 109-114.

²⁴¹ *Cfr. Legislación del Impuesto Sobre la Renta*, Tomo I, 1921-1953, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, México, 1984, pp. 841-842.

Encontrándose en vigor el Código Fiscal de la Federación de 1938, se aprobó la reforma constitucional que le dio de manera indirecta sustento al novedoso tribunal administrativo especializado, concluyendo de manera definitiva la polémica acerca de su constitucionalidad.

2.7 Reforma Constitucional 1946

La reforma de 30 de diciembre de 1946 al artículo 104, fracción I, párrafo segundo; de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, previa que la Suprema Corte de Justicia de la Nación podría conocer de recursos intentados en contra de los fallos de los tribunales administrativos creados por ley federal, a condición de que cuenten con plena autonomía para dictar sus sentencias; tal precepto establecía lo siguiente:

"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 ley federal, siempre que dichos tribunales estén dotados de plena autonomía para dictar fallos."²⁴²

El anterior precepto no especifica a cual de los tres poderes de la Unión se podía adscribir el Tribunal Fiscal de la Federación, pero ya establece su existencia, pues es precisamente un tribunal administrativo creado por ley federal, <en 1936 por la Ley de Justicia Fiscal y en 1938 por el Código Fiscal de la Federación>, dotado de plena autonomía para dictar sus fallos <así lo establecen

²⁴² *Ibidem* página 46.

el artículo 1° de la Ley de Justicia Fiscal y el artículo 146 del Código Fiscal de 1938>; siendo las leyes federales mencionadas las que lo ubican dentro del ámbito del poder ejecutivo, pero debe destacarse que con autonomía de cualquier autoridad administrativa.

2.8 Reforma Constitucional y primera Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación 1967

En el año de 1967, entra en vigor el primero de abril un nuevo Código Fiscal de la Federación de 30 de diciembre de 1966 y la primera Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación de 24 de diciembre de 1966; esto significó para la institución una evolución ya que abandona su carácter de tribunal de justicia delegada, para ser un tribunal que deja de emitir sus fallos en nombre del Presidente de la República, para dictarlos por si mismo.

En cuanto a su integración subsiste la previsión de que, a propuesta del Secretario de Hacienda de Crédito Público el Presidente de la República designe a los Magistrados, cuyos nombramientos serán sometidos a ratificación del Senado y en su receso a la Comisión Permanente.

Pocos meses después, el 25 de octubre de 1967 se publica en el Diario Oficial de la Federación la adición de un párrafo a la fracción I del artículo 104 constitucional, que da un sustento directo al Tribunal Fiscal de la Federación, al prever lo siguiente:

“Artículo 104º.-. . .

I.- . . .

Las leyes federales podrán instituir 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 y Territorios Federales, y los particulares estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones.”

A lo que se añadió la reforma publicada el 25 de octubre de 1967 en el Diario Oficial de la Federación, al artículo 107, fracción V, inciso b); de la Constitución que establece el amparo directo en contra de sentencias definitivas pronunciadas por los tribunales administrativos.

La trascendencia de ambas reformas es enorme tal y como lo escribe Fix-

ZAMUDIO:

“. . .debemos destacar como un paso muy importante, la reforma constitucional del artículo 104, fracción I, de la Carta Federal, que entró en vigor en octubre de 1968, la cual introdujo dos factores de gran importancia en esta materia: en primer término, constitucionalizó la jurisdicción administrativa especializada y autónoma,

. . . .
El segundo aspecto esencial de la reforma de 1968, que también modificó la parte conducente de las Leyes Orgánicas del Poder Judicial, y la de Amparo, fue el establecimiento específico, con apoyo en el artículo 107, fracción V, inciso b) de la Constitución Federal, *de amparo de una sola instancia* contra sentencias definitivas pronunciadas por los tribunales administrativos, lo que significa el reconocimiento, para efectos del mismo derecho de amparo, de la naturaleza judicial de dichos tribunales, como órganos dotados de plena autonomía, superando la situación anterior, de organismos de jurisdicción delegada, que tenía el Tribunal Fiscal de la Federación desde su creación en 1936 hasta la expedición de la Ley Orgánica que entró en vigor en abril de 1967.”²⁴³

En similar sentido se expresa VÁZQUEZ ALFARO:

²⁴³ FIX-ZAMUDIO, Héctor, *Introducción a la justicia administrativa en el ordenamiento mexicano*. México, El Colegio Nacional, 1983, pp. 84-85.

"Esta reforma, en la que ya se aprecia un correcto uso de la terminología procesal por parte de sus autores, consiguió los objetivos siguientes:

a) Constitucionalizó en forma directa la creación de tribunales administrativos, facultando para ello al legislador federal para expedir leyes reguladoras de la jurisdicción administrativa especializada y autónoma;

...
La reforma de 1968 también introdujo otro factor de importancia: modificó la Ley Orgánica del Poder Judicial federal (*sic*) y la Ley de Amparo, estableciendo el amparo uniinstancial contra las sentencias definitivas dictadas por los tribunales administrativos.

Desde entonces, los tribunales administrativos son órganos jurisdiccionales dotados de plena autonomía, ya que antes de esa reforma sus sentencias se consideraban como actos formalmente administrativos.²⁴⁴

2.9 Regionalización del Tribunal Fiscal de la Federación 1978

En atención al crecimiento del número de asuntos y a la desconcentración que empezaba a establecerse en el ámbito gubernamental, es que se opta en 1978 por la regionalización del Tribunal Fiscal de la Federación, innovando su estructura, pues se crean las Salas Regionales y la Sala Superior, reafirmando la plena autonomía del Tribunal, a lo que se agrega la ampliación de su competencia material, así como que al integrar el Tribunal, el Presidente de la República designa a los magistrados con aprobación del Senado o de la Comisión Permanente, pero ya no serán designados a propuesta del Secretario de Hacienda y Crédito Público, con lo cual es evidente que ya no es un tribunal inmerso únicamente en el ámbito fiscal.

Por otra parte, puede considerarse que si bien es cierto los magistrados son designados por el Presidente de la República, también es cierto que son ratificados por un órgano del Poder Legislativo, como lo es el Senado de la

²⁴⁴ VÁZQUEZ ALFARO, José Luis, *Evolución y Perspectiva de los órganos de jurisdicción administrativa en el ordenamiento mexicano*. México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1991, pp. 149-150.

República o la Comisión Permanente en los recesos de aquel; lo que materialmente significa que los magistrados son electos indirectamente por el pueblo, puesto que éste eligió a los integrantes del Senado y éstos a su vez, en ejercicio de la facultad que le otorga la Ley es que ratifican a los magistrados que integran al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa²⁴⁵.

Los artículos 1° y 3° de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, publicada el 2 de febrero de 1978 en el Diario Oficial de la Federación, preveían lo siguiente:

"ARTICULO 1.- El Tribunal Fiscal de la Federación es un tribunal administrativo, dotado de plena autonomía para dictar sus fallos, con la organización y atribuciones que esta ley establece.

ARTICULO 3.- El Presidente de la República, con aprobación del Senado nombrará cada seis años a los magistrados del Tribunal; al hacer la designación señalará si es para integrar la Sala Superior o a las Salas Regionales. También designará magistrados supernumerarios, quienes suplirán las ausencias de los magistrados de las Salas Regionales y sustituirán a los magistrados de la Sala Superior en los casos previstos por la ley. Los magistrados podrán ser nombrados para periodos subsiguientes. Las vacantes definitivas que ocurran se cubrirán por el tiempo faltante para la terminación del período correspondiente.

Los magistrados no podrán ser removidos sino en los casos y de acuerdo con el procedimiento aplicable para los funcionarios del Poder Judicial de la Federación. En los recesos de la Cámara de Senadores, los nombramientos que haga el Presidente de la República se someterán a la aprobación de la Comisión Permanente."²⁴⁶

²⁴⁵ En cuanto a la elección indirecta FERNÁNDEZ RUIZ escribe lo siguiente: "*Llamado también sufragio de segundo grado, el sufragio indirecto presupone la presencia de intermediarios, previamente elegidos por el electorado, quienes a continuación, eligen a su vez a los ocupantes de los asientos de las instituciones parlamentarias. El profesor Villey se pronuncia por el sufragio indirecto para elegir a los parlamentarios, por hacer posible que personas versadas en los asuntos públicos sean quienes determinen a los ocupantes de los asientos del órgano legislativo*", en FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge, *Poder Legislativo*, Editorial Porrúa., México, 2003, página 349.

²⁴⁶ *Legislación comparada de justicia administrativa*, compilación y notas por Alfonso Nava Negrete, Obra conmemorativa del quincuagésimo aniversario de la promulgación de la Ley de Justicia Fiscal, México, 1987, página 92.

2.10 Reforma Constitucional de 1987 y establecimiento del tribunal legislativo

El Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos firmó el 6 de abril de 1987 la iniciativa de Decreto que adiciona una fracción XXXIX-G (*sic*) al artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la parte que interesa se expresó lo siguiente:

"...la presente iniciativa propone la adición de una fracción XXIX-G (*sic*) al artículo 73; la adición de una fracción I-B al artículo 104 y la derogación de sus párrafos segundo, tercero y cuarto; la reforma del artículo 9; de los párrafos primero y segundo del artículo 97; del artículo 101; y del inciso a) de la fracción III, el primer párrafo y el inciso b) de la fracción V y las fracciones VI, VIII y XI del artículo 107; así como la derogación del segundo párrafo de la fracción IX del artículo 107, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a efecto de cumplir con los importantes e históricos objetivos de esta reforma constitucional.

Se propone la adición de una fracción XXIX-G (*sic*) al artículo 73 constitucional, para atribuir al Congreso de la Unión la facultad de expedir leyes que instituyan tribunales de lo contencioso administrativo, para resolver controversias que se susciten entre la Administración Pública Federal o del Distrito Federal con los particulares. Esta facultad se encontraba impropriamente ubicada en el segundo párrafo de la fracción I del artículo 104, por lo que la reforma propuesta le da su correcta ubicación.

La justicia contencioso administrativa es un aporte de la ciencia jurídica moderna, a la que México no podía permanecer ajeno, por lo que desde la reforma constitucional respecto de la administración federal, y desde la reforma de 25 de octubre de 1967 se reconoció para la Administración Pública del Distrito Federal."

Las Comisiones Unidas Primera de Gobernación y de Puntos Constitucionales del Senado de la República dictaminaron lo siguiente el 22 de abril de 1987:

"En términos generales las Comisiones admiten que los textos que ahora se proponen cumplen con las anteriores finalidades. En su artículo primero, el proyecto propone adicionar la fracción XXIX-G al artículo 73. Este agregado responde a una necesidad de técnica jurídica que traslada del

artículo 104, que se ocupa de la organización del poder judicial, al ya mencionado artículo 73, que se refiere a las facultades del Congreso, la de expedir leyes que instituyan tribunales de lo contencioso administrativo.

La constitucionalidad de estos tribunales fue, en algún tiempo, intensamente discutida, pero hoy se admiten como una imperiosa necesidad para hacer posible la adecuada relación entre gobernantes y gobernados.

El Constituyente mexicano dispuso las dudas relativas a la base constitucional de tales tribunales, por medio del segundo párrafo del artículo 104 de la Norma Suprema, pero la ubicación correcta de este precepto es, efectivamente, en el artículo que se refiere a las facultades del Congreso de la Unión.

La reforma propuesta permite colocar la norma en el sitio que le corresponde y por ello consideramos que es de aprobarse, aunque debemos aclarar que en la minuta proyecto de decreto relativa a las reformas propuestas, también por el ejecutivo federal, al artículo 27, y que adiciona una fracción XXIX-G al artículo 73, ambos constitucionales, estas mismas comisiones dictaminadoras y la de Asentamientos Humanos y Ecología, propusimos, precisamente, que la fracción que se adiciona al artículo 73 fuese la XXIX-G, por lo que ahora proponemos que la consignada en la iniciativa en análisis como la XXIX-G sea la XXIX-H. No se nos escapa que el orden en que se traten estas iniciativas por la Honorable Colegisladora y por los Congresos locales, determinará al final, las letras que a estas dos fracciones vigésimas novenas correspondan, puesto que la letra que las identifica no implica normatividad y en consecuencia las comisiones de estilo que finalmente las analicen, por no ser un cambio substancial en los términos reglamentarios, podrán ajustarlas.²⁴⁷

A su vez la Comisión de Justicia de la Cámara de Diputados en su dictamen cuya lectura fue llevada a cabo en la sesión extraordinaria del 28 de abril de 1987, manifestó lo siguiente:

"Por lo que respecta al artículo 73, fracción XXIX-H de la minuta que nos ocupa, debemos decir que esta adición no crea una atribución más a favor del H. Congreso de la Unión, sino que depura técnicamente nuestra Ley Fundamental. La existencia posible de tribunales de lo Contencioso Administrativo, ya estaba contenida en el artículo 104, por lo que la iniciativa sólo cambia de numeral la existencia y funcionamiento de dichos tribunales, para que en lo sucesivo formen parte del artículo 73 y, en consecuencia, El Congreso de la Unión en su caso y en su momento, expida la ley correspondiente."²⁴⁸

²⁴⁷ *Derechos del Pueblo Mexicano. México a través de sus constituciones*, tomo VIII, Cámara de Diputados, LVIII Legislatura, Miguel Ángel Porrúa editor, México, 2003, página 512.

²⁴⁸ *Derechos del Pueblo Mexicano. México a través de sus constituciones*, tomo VIII, Cámara de Diputados, LVIII Legislatura, Miguel Ángel Porrúa editor, México, 2003, página 531.

Como se puede apreciar de la iniciativa del Decreto y su dictamen por las Comisiones Unidas Primera de Gobernación y de Puntos Constitucionales del Senado de la República, así como de la Comisión de Justicia de la Cámara de Diputados; se reconoce que la ubicación constitucional del tribunal de lo contencioso administrativo era impropia y se traslada al ámbito del de las facultades del Congreso de la Unión, es decir es el poder legislativo quien debe establecer este tipo de tribunales, sin adscripción a ningún otro poder.

El 10 de agosto de 1987 es publicada en Diario Oficial de la Federación la reforma a los artículos 73, fracción XXIX-H, 104, fracción I-B, y 116, de la Constitución, reforma trascendental ya que finalmente se opta por colocar como una de las facultades del poder legislativo, el establecimiento de tribunales autónomos e independientes de cualquier poder además de reconocer y otorgarles condición constitucional a los tribunales administrativos de las entidades federativas, disposición que es la siguiente:

"El Congreso tiene facultad:

...

XXIX-H. Para expedir leyes que instituyan tribunales de lo contencioso-administrativo, dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, y 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."

Para VÁZQUEZ ALFARO significó lo siguiente:

“Otro elemento que seguramente influyó en la citada reforma es la necesidad de articular un sistema nacional de justicia administrativa sobre bases de uniformidad y coherencia.

El 29 de julio de 1987 se promulgaron reformas al texto constitucional, publicadas el 10 de agosto del mismo año.

La primera reforma consiste en el traslado del texto que faculta al Congreso de la Unión para crear órganos de jurisdicción administrativa en el ámbito federal y en el del Distrito Federal.

El comentario general de la doctrina es de que esta reforma, más que por otra razón, fue motivada por un afán de técnica legislativa, pues con ella se trasladó el fundamento constitucional de los tribunales administrativos del capítulo dedicado al Poder Judicial Federal (artículo 104, fracción primera), al capítulo relativo a las facultades legislativas del Congreso de la Unión (artículo 73, fracción XXIX-H)”²⁴⁹

Al parecer de quien esto escribe, la reforma fue más allá de un afán de técnica legislativa y de reacomodo en el texto constitucional; la consecuencia fue el establecer un tribunal legislativo, totalmente ajeno a los tres poderes y plenamente autónomo, ya que su calidad constitucional es en esa dirección.

De similar opinión es AGUIRRE PANGBURN que escribe lo siguiente:

“La teoría que establece que el tribunal depende del Ejecutivo no tiene más fundamento que el calificativo de Tribunal Administrativo que le otorga su ley. En otros países, como el Uruguay, se acepta que estos organismos autónomos no formen parte de alguno de los tres poderes del Estado.”²⁵⁰

Si bien es cierto que el 5 de enero de 1988 se publicaron en el Diario Oficial de la Federación, reformas al Código Fiscal de la Federación y la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación en cuanto a la competencia material de la Sala Superior, en el sentido de otorgarle facultad para resolver juicios de nulidad de características especiales bajo ciertos criterios de cuantía o novedad, no menos

²⁴⁹ VÁZQUEZ ALFARO, José Luis, *ob cit* página 153.

²⁵⁰ AGUIRRE PANGBURN, Rubén Octavio. *Organización, Funcionamiento y Estatuto de los Servidores del Tribunal Fiscal de la Federación*, en la Revista de Administración Pública No. 95: *La Administración de la Justicia*, Instituto Nacional de Administración Pública A.C., México, 1997, página 62.

cierto es que sólo se limitaron a esa situación y no a su estructura, pues continuo integrado el Tribunal Fiscal de la Federación por una Sala Superior compuesta por nueve magistrados y las Salas Regionales por tres magistrados cada una.

Con motivo de las reformas constitucionales referentes al estatuto del Distrito Federal, es que se modifica el artículo 73 fracción-H de la Constitución para suprimir la referencia al Distrito Federal, así que el 25 de octubre de 1993 es publicado en el Diario Oficial de la Federación el siguiente texto:

"El Congreso tiene facultad:

...

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

2.11 Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación 1996

Una nueva Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación es publicada en el Diario Oficial de la Federación el 15 de diciembre de 1995, que reitera el carácter de autonomía del Tribunal, así como la manera de integrarlo con la designación de sus magistrados por parte del Presidente de la República y su confirmación por el Senado o la Comisión Permanente del Congreso de la Unión en los recesos de aquél.

Adicionalmente es modificada la estructura de la Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación, al incrementar su número de Magistrados a once y

crearse dos secciones de la Sala Superior, integradas por cinco magistrados cada una, funcionando también en pleno, es decir una estructura que recuerda a la de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que se integra por igual número de miembros, que igualmente funciona en Pleno o en Salas.

2.12 Instauración del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa 2001

Como consecuencia de su propia evolución, de las opiniones de los doctinarios e incluso de la jurisprudencia de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el 31 de diciembre de 2000 es publicada en el Diario Oficial de la Federación una serie de adiciones y reformas a la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, que se transforma en el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, conservando su estructura de una Sala Superior funcionando en Pleno o en dos secciones, las Salas Regionales, e integrándose con los Magistrados designados por el Presidente de la República y su confirmación por el Senado o la Comisión Permanente del Congreso de la Unión en los recesos de aquél.

También es de destacarse que en cuanto a su organización territorial, desde que se regionalizo en 1978, la Ley Orgánica del Tribunal señalaba las regiones en donde sería la competencia territorial de las Salas Regionales, con la reforma en vigor a partir del 2001, las regiones son ahora establecidas y delimitadas mediante acuerdo de la Sala Superior que debe publicarse en el Diario Oficial de la Federación.

En efecto tal y como se menciona en un párrafo anterior, los doctrinarios preveían la evolución del Tribunal Fiscal de la Federación en un Tribunal de Justicia Administrativa, así se tiene que FIX-ZAMUDIO escribía en 1983 lo siguiente:

"En esta esquemática descripción del desarrollo de las facultades y organización del Tribunal Fiscal de la Federación, debemos señalar también la tendencia que se advierte en este sector hacia la creación de un Tribunal Federal de Justicia Administrativa, tomando como base al propio Tribunal Fiscal,"²⁵¹

Por su parte CARBALLO BALVANERA en 1987 mencionaba que:

"En la historia jurídica del país, la cuestión relativa a establecer un Tribunal Federal de lo Contencioso Administrativo se trata en varios anteproyectos que trascendieron a la opinión pública en 1964, 1973 y 1981.

Los dos primeros fueron formulados por varios magistrados del Tribunal Fiscal de la Federación y el tercero fue presentado como ponencia de modo totalmente personal por un funcionario hacendario, ante la Comisión Nacional sobre Administración de Justicia y Seguridad Pública.

...
De lo anterior se puede afirmar que los antecedentes recientes perfilan dos tendencias claras:

- a) Considerar el establecimiento de un Tribunal Federal de lo Contencioso Administrativo con atribuciones para conocer todas las controversias entre la Administración Pública Federal y los particulares, con algunas excepciones."²⁵²

A su vez la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación expresó en la ejecutoria de su jurisprudencia 2a./J.139/99 que resuelve la

²⁵¹ FIX-ZAMUDIO, Héctor, *Introducción a la justicia administrativa en el ordenamiento mexicano*. México, El Colegio Nacional, 1983, página 84.

²⁵² CARBALLO BALVANERA, Luis, *Tribunal Federal de lo Contencioso Administrativo*, en *Justicia Administrativa*, 1ª reimpresión, México, Editorial Trillas, S.A. de C.V., 1988, pp 48-49.

contradicción de tesis 85/98²⁵³, relativa a la interpretación del artículo 83 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo lo siguiente:

“Como se advierte, en virtud de lo dispuesto en la fracción en comento, se otorga competencia al Tribunal Fiscal de la Federación, para que al conocer del juicio contencioso administrativo verifique que las autoridades que se rigen por la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, se hayan apegado en su actuación a lo dispuesto en este ordenamiento y en las diversas disposiciones que resulten aplicables, lo que provoca que con tal disposición se amplíe la materia de conocimiento del referido tribunal, acercando su ámbito de conocimiento, aún más, a la de un auténtico tribunal federal de justicia administrativa.”²⁵⁴

Como se puede apreciar la evolución del Tribunal era ya anunciada por la doctrina y la interpretación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, incluso se aprecia que la parte considerativa de la sentencia que motivó la jurisprudencia ya mencionada, le atribuye hasta la denominación que adquirió de Tribunal Federal de Justicia Administrativa, pues si bien es cierto que sólo le falta el adjetivo Fiscal, este finalmente permaneció del anterior nombre en la reforma en vigor a partir de 2001.

El Reglamento Interior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, fue emitido por acuerdo G/34/2003 del Pleno de su Sala Superior, publicado el 19 de diciembre de 2003 en el Diario Oficial de la Federación, siendo el primer Reglamento Interior del Tribunal en toda su historia de 67 años, en él se

²⁵³ Véase el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XI, correspondiente al mes de junio de 2000, página 61, en el disco óptico IUS 2004 de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, es el registro 191,656, debiéndose hacer notar que originalmente y sin correcciones la jurisprudencia fue publicada en el mes de enero de 2000, página 42 del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XI.

²⁵⁴ Tomada del disco óptico IUS 2004 de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, registro 6,217, vinculado al registro 191,656 de la jurisprudencia 2a./J.139/99.

define el número de Salas Regionales y sus circunscripción territorial, así como se definen las atribuciones de los distintos servidores públicos que lo conforman.

Por otra parte, es publicado el 9 de agosto de 2005 en el Diario Oficial de la Federación por primera vez, un Reglamento que regula lo relativo al Nombramiento y Ratificación de Magistrados; toda vez que si bien es cierto que el titular del Ejecutivo Federal cuenta con la facultad de designar distintos juzgadores, como es el caso de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación²⁵⁵, los Magistrados del Tribunal Superior Agrario²⁵⁶, al Presidente del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje²⁵⁷, y a los Magistrados del Tribunal Superior de Guerra;²⁵⁸ resulta novedoso este Reglamento en que se precisa de manera detallada el procedimiento para el Nombramiento y Ratificación de los Magistrados del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, lo que no se ha efectuado en ninguno de los casos antes mencionados, en donde el Presidente de la República también cuenta con la facultad de nombrar o proponer a los distintos juzgadores federales.

2.13 Períodos del Tribunal

²⁵⁵ Véase Artículo 96 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

²⁵⁶ Véase Artículo 15 de la Ley Orgánica del Tribunal Superior Agrario.

²⁵⁷ Véase Artículo 123, Apartado B, fracción XII de la Constitución, artículos 118 y 123 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, y artículo 16 del Reglamento Interior del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.

²⁵⁸ A sus Magistrados los designa la Secretaría de la Defensa Nacional, por acuerdo del Presidente y a los Consejos de Guerra los designa la Secretaría de la Defensa Nacional, Véase Artículo 13 de la Constitución, que prevé el fuero de guerra, artículos 29 fracción X de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y 7, 13 y 67 del Código de Justicia Militar.

Para finalizar este apartado, resulta conveniente traer a colación que el autor FIX-ZAMUDIO había dividido en períodos la existencia del Tribunal Fiscal de la Federación, considerando que hasta 1983,²⁵⁹ contaba con tres períodos esenciales en su desarrollo:

1° De su instauración a través de la Ley de Justicia Fiscal en 1936 a 1967 con su primera Ley Orgánica, en donde actuó como órgano de jurisdicción delegada.

2° De 1967 a 1978 con su segunda Ley Orgánica, actuando como tribunal administrativo dotado de plena autonomía para dictar sus fallos.

3° De 1978 a 1983, <que es cuando FIX-ZAMUDIO estima que es el siguiente período>, en que se emprende la desconcentración de la justicia administrativa federal y se establece la Sala Superior.

En ese orden de ideas se tendría que podría ajustarse el tercer período de 1978 a 1995 y añadirse dos períodos mas, un cuarto que comprendería de 1996 a 2000 por la modificación de la estructura de la Sala Superior con la creación de sus secciones; y un quinto período que correría de 2001 a la fecha en que esto se escribe <2005>; que correspondería a su transformación y actuación como Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa y su competencia ampliada a

²⁵⁹ Cfr. FIX-ZAMUDIO, Héctor, *Introducción a la justicia administrativa en el ordenamiento mexicano*. México, El Colegio Nacional, 1983, pp. 82-83.

prácticamente todas las materias administrativas; con lo cual quedaría el siguiente cuadro:

Período	Características
1. 1937-1967	Actuación como órgano de jurisdicción delegada.
2. 1967-1978	Actividad como tribunal administrativo dotado de plena autonomía para dictar sus fallos
3. 1978-1995	Desconcentración de la justicia administrativa federal y se establece la Sala Superior
4. 1996-2000	Modificación de la estructura de la Sala Superior con la creación de sus dos secciones
5. 2001-2005	Transformación y actuación como Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa y su competencia ampliada a prácticamente todas las materias administrativas

3. Composición Actual

Al 27 de agosto de 2005, en su sexagésimo noveno aniversario el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa cuenta con la siguiente estructura:

Una Sala Superior integrada por once Magistrados, que actúan en Pleno integrado por el Presidente del Tribunal y los restantes diez; o en dos Secciones de cinco Magistrados, el Presidente no integra sección.

Cuarenta y un Salas Regionales²⁶⁰ integradas por tres Magistrados cada una y distribuidas de la siguiente manera²⁶¹:

Número	Región	Sede	Jurisdicción
Una	Noroeste I	Tijuana, B.C.	Baja California
Una	Noroeste II	Cd. Obregón, Son.	Sonora
Una	Noroeste III	Culiacán, Sin.	Baja California Sur y Sinaloa
Una	Norte-Centro I	Chihuahua, Chih.	Chihuahua
Tres	Norte-Centro II	Torreón, Coah.	Coahuila y Durango
Dos	Noreste	Monterrey, N.L.	Nuevo León y ciertos Municipios fronterizos de Tamaulipas ²⁶²
Tres	Occidente	Guadalajara, Jal.	Colima, Jalisco y Nayarit.
Una	Centro I	Aguascalientes, Ags.	Aguascalientes y Zacatecas
Una	Centro II	Querétaro	Querétaro y San Luis Potosí
Una	Centro III	Celaya	Guanajuato
Tres	Hidalgo-México	Tlalnepantla, Edo. México.	Hidalgo y México
Tres	Oriente	Puebla, Pue.	Puebla y Tlaxcala
Dos	Golfo	Jalapa, Ver.	Veracruz
Una	Pacífico	Acapulco, Gro.	Guerrero
Una	Sureste	Oaxaca, Oax.	Oaxaca
Una	Peninsular	Mérida, Yuc.	Yucatán

²⁶⁰ Véase Los artículos 23 y 24 del Reglamento Interior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

²⁶¹ Por acuerdos G/29/2005 y G/30/2005 del Pleno de la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, publicados en el Diario Oficial de la Federación el 24 de agosto de 2005, se crearon dos nuevas Regiones: Centro III y Pacífico Centro; y cinco Salas Regionales más: en Torreón, Guadalajara, Puebla, Jalapa y Morelia; sin que a esa fecha tuvieran Acuerdo de inicio de actividades.

²⁶² Los Municipios son: Nuevo Laredo, Guerrero, Mier, Miguel Alemán, Ciudad Camargo, Díaz Ordaz y Reynosa.

Once	Metropolitana	Distrito Federal	Distrito Federal y Morelos
Una	Golfo-Norte	Cd. Victoria, Tamps.	Tamaulipas, excepto ciertos Municipios fronterizos ²⁶³
Una	Chiapas-Tabasco	Tuxtla Gutiérrez, Chis.	Chiapas y Tabasco
Una	Caribe	Cancún, Q.R.	Quintana Roo
Una	Pacífico-Centro	Morelia, Mich.	Michoacán

4. Facultades en el ámbito jurisdiccional

Al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa se le atribuye competencia por materia de tres distintas formas,

- a) Específica, que es por disposición expresa de su ley orgánica,
- b) Por atribución de una ley diversa, y
- c) Por *afinidad*, según jurisprudencia definida del Poder Judicial Federal.

En cuanto a la específica, la competencia material del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa se encuentra prevista en el artículo 11 de su Ley Orgánica y comprende a las siguientes resoluciones:

- a) Las dictadas por autoridades fiscales federales y organismos fiscales autónomos²⁶⁴, en que se determine la existencia de una obligación

²⁶³ *Ibidem.*

²⁶⁴ Instituto Mexicano del Seguro Social, Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas Mexicanas y Comisión Nacional del Agua.

fiscal, se fije en cantidad líquida o se den las bases para su liquidación.

- b) Las que nieguen la devolución de un ingreso, de los regulados por el Código Fiscal de la Federación²⁶⁵, indebidamente percibido por el Estado o cuya devolución proceda de conformidad con las leyes fiscales.
- c) Las que impongan multas por infracción a las normas administrativas federales.
- d) Las que causen un agravio en materia fiscal distinto a las anteriores
- e) Las que nieguen o reduzcan las pensiones y demás prestaciones sociales que concedan las leyes a favor de los miembros de las fuerzas armadas nacionales o de sus familiares o derechohabientes.
- f) Las que se dicten en materia de pensiones civiles, con cargo al Erario Federal o al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

²⁶⁵ Impuestos, Derechos, Aportaciones de Seguridad Social, Contribuciones de mejoras, Productos y Aprovechamientos.

- g) Las que se dicten sobre interpretación y cumplimiento de contratos de obras públicas celebrados por las dependencias de la Administración Pública Centralizada.
- h) Las que constituyan créditos por responsabilidades contra servidores públicos de la Federación o de los organismos descentralizados federales, así como en contra de los particulares involucrados en dichas responsabilidades.
- i) Las que requieran el pago de garantías a favor de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, así como sus organismos descentralizados.
- j) Las que se dicten negando a los particulares la indemnización a que se contrae el artículo 77 Bis de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.
- k) Las que traten las materias señaladas en el artículo 94 de la Ley de Comercio Exterior.
- l) Las que impongan sanciones administrativas a los servidores públicos en los términos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

m) Las dictadas por las autoridades administrativas que pongan fin a un procedimiento administrativo, a una instancia o resuelvan un expediente, en los términos de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

n) Las que decidan los recursos administrativos en contra de las resoluciones antes mencionadas.

Las Leyes que le atribuyen competencia al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa son las siguientes:

Ley	Artículos	Contenido
de Coordinación Fiscal	11-A	Resolución recaída al recurso de inconformidad interpuesto con motivo del incumplimiento de las disposiciones del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.
del Servicio de Administración Tributaria	34	Responsabilidad del pago de los daños y perjuicios causados por los servidores del Servicio de Administración Tributaria o indemnización por gastos y perjuicios por falta de allanamiento al contestar la demanda en las hipótesis previstas.
de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos	25	Resoluciones que apliquen sanciones administrativas
de Fiscalización Superior de la Federación	59	Sanciones y resoluciones de la Auditoría Superior de la Federación
del Servicio Profesional de Carrera de la Administración Pública Federal	80	Controversias de carácter administrativo
Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado	24	Controversias por indemnización

Adicionalmente se tendría la competencia que le es atribuida por Jurisprudencia del Poder Judicial Federal, que considera que por afinidad el Tribunal debe conocer de los casos que se le planteen en distintas materias, como por ejemplo:

Jurisprudencia	Materia
2a./J. 129/2002	Asuntos derivados de la prestación de servicios de los agentes de la Policía Judicial Federal
2a./J. 155/2005	Separación voluntaria en la Administración Pública Federal

5. Características del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa como tribunal legislativo y organismo constitucional autónomo

Tomando como referencia las características propuestas por los autores MIGUEL CARBONELL, FERNÁNDEZ RUIZ, MORAND-DEVILLER, y PEDROZA DE LA LLAVE se corroboran las del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa como organismo constitucional autónomo y, consecuentemente órgano público autónomo de la siguiente manera:

Para MIGUEL CARBONELL las características de los organismos constitucionales autónomos son las siguientes:

“a) son creados de forma directa por el texto constitucional; b) cuentan con una esfera de atribuciones constitucionalmente determinada, lo cual constituye una “garantía institucional” que hace que tal esfera no esté disponible para el legislador ordinario (esto significa que la ley no podrá afectar ese ámbito competencial garantizado por la Constitución e, incluso, no solamente no lo podrá afectar, sino que tendrá que asegurarlo y dotarlo de efectividad a través de la regulación

concreta que por vía legislativa se haga de los mandatos constitucionales); c) llevan a cabo funciones esenciales dentro de los Estados modernos, y d) si bien no se encuentran orgánicamente adscritos o jerárquicamente subordinados a ningún otro órgano o poder, sus resoluciones –a menos que se trate de órganos límite- son revisables de acuerdo con lo que establezca la Constitución de cada país.²⁶⁶

Respecto del inciso a), se satisface ampliamente con el texto del artículo 73, fracción XXIX-H; de la Constitución Federal.

El inciso b), igualmente se cubre con el artículo 73, fracción XXIX-H; de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que le atribuye la competencia para resolver las controversias que se susciten entre la Administración Pública Federal y los particulares administrados.

En lo que corresponde al inciso c), así ocurre ya que la impartición de justicia es una función esencial de cualquier estado moderno, y así lo escribe PATRIZIA PEDERZOLI:

“En una palabra, la importancia social y política de la justicia debe ya computarse entre las características que comparten todas las democracias, aunque se manifieste de diversas formas y, sobre todo, con diferente intensidad.”²⁶⁷

Por lo que toca al inciso d), también se satisface, ya que no se encuentra adscrito jerárquica ni orgánicamente subordinado a ningún otro órgano o poder y,

²⁶⁶ CARBONELL, Miguel, *Los Órganos Constitucionales autónomos en la Constitución Mexicana en PERSPECTIVAS DEL DERECHO PÚBLICO EN EL UMBRAL DEL SIGLO XXI*, Argentina, Fundación de Derecho Administrativo, s/f, página 123.

²⁶⁷ GUARNIERI, Carlo y PEDERZOLI, Patricia, *Los jueces y la política*, traducción de Miguel Ángel Ruiz de Azua, Editorial Taurus España, 1999, pp. 15 y 16.

sus resoluciones son revisables a través del juicio de amparo o recurso de revisión ante el Poder Judicial Federal.

Para FERNÁNDEZ RUIZ las características son las siguientes:

"...bajo la denominación de órgano constitucional autónomo, ...investidos de autoridad y previstos expresamente en la Constitución como autónomos, por cuya razón, en sus respectivas materias ellos son la máxima autoridad y, en consecuencia, no dependen de ninguno de los tres poderes enumerados en el artículo 49 constitucional."²⁶⁸

Se abstrae que se trata de dos: ser la máxima autoridad en su materia y no depender de ninguno de los tres poderes en que esta dividida la función pública; características que se cubren parcialmente, ya que en materia de control de legalidad de los actos administrativos, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa aún no es la máxima autoridad, ya que sus actos son revisables por el Poder Judicial Federal, pero por otra parte no pertenece a ninguno de los tres poderes.

Lo anterior no es un fenómeno exclusivo del Tribunal, ya que de igual manera, los actos del Instituto Federal Electoral <otro órgano público autónomo> también son revisados por el Poder Judicial Federal a través de su Tribunal Electoral.

²⁶⁸ FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge, *Poder Legislativo*, Editorial Porrúa., México, 2003, página 215.

En lo que se refiere a MORAND-DEVILLER se tiene que señala como características:

“...de tels organismes sont indépendants car, bien que dépourvus de la personnalité morale, bien que budgétairement rattachés aux structures étatiques, ils échappent à tout contrôle hiérarchique ou de tutelle. Les seules limites à leur autonomie consistent dans l’obligation de publier un rapport annuel rendant compte de leur activité et dans le contrôle exercé sur certains de leurs décisions, par le juge, généralement administratif et parfois judiciaire”²⁶⁹

- a) Es decir, son dos las características, que escapen a todo control jerárquico o de tutela,

- b) Se encuentre limitada su autonomía en la obligación de rendir un informe de sus actividades y se encuentren controladas sus decisiones por un juzgador.

De tal forma que la primera característica se atiende al ser el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa totalmente autónomo para dictar sus fallos.

La segunda característica se cubre al tener la presidencia del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa la obligación de rendir un informe

²⁶⁹ MORAND-DEVILLER, Jacqueline, *Cours de Droit Administratif*, 6a. ed. Paris, Francia, Montchrestien, 1999, página 107. (traducción libre del autor: “ tales organismos son independientes porque bien que desprovistos de la personalidad moral, bien que presupuestariamente dependan de las estructuras estatales, se escapan de todo control jerárquico o de tutela. Los únicos límites a su autonomía consisten en la obligación de publicar un informe anual rindiendo cuenta de su actividad y del control ejercido sobre sus decisiones, por el juez, generalmente administrativo y algunas veces judicial”.)

anual²⁷⁰ y las sentencias que se dictan pueden ser revisadas por el Poder Judicial Federal, mediante el juicio de amparo o el recurso de revisión.

PEDROZA DE LA LLAVE enumera una mayor cantidad de características y que son las siguientes²⁷¹:

- 1) " Autonomía de tipo político-jurídica (en el sentido de que los órganos constitucionales autónomos gozan de cierta capacidad normativa que les permite crear normas jurídicas sin la participación de otro órgano estatal); administrativa (que significa que tiene cierta libertad para organizarse internamente y administrarse por sí mismo, sin depender de la administración general del Estado), y financiera (que implica que los órganos constitucionales autónomos pueden determinar en una primer instancia sus propias necesidades materiales mediante un anteproyecto de presupuesto que normalmente es sometido a la aprobación del Poder Legislativo).

El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa cuenta con ella, según se aprecia de lo previsto en los artículos 1, 16, fracción X y 26, fracción XXI, de su Ley Orgánica, ya que no depende de ninguna autoridad y esta dotado de plena autonomía para dictar sus fallos, el Pleno de su Sala Superior se encuentra facultado para expedir el Reglamento Interior del Tribunal y los demás reglamentos y acuerdos necesarios para su buen funcionamiento, contando con la facultad de crear unidades administrativas; y el Presidente formula y propone anualmente el proyecto de Presupuesto del Tribunal.

- 2) El ente u órgano debe tener personalidad jurídica y potestad normativa o reglamentaria, esto es, la facultad para dictar normas jurídicas reconocidas

²⁷⁰ Véase el artículo 26, fracción XXIV; de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

²⁷¹ Al finalizar de enumerar y presentar las características que menciona la autora que se cita, se insertará la nota de pie de página correspondiente.

por el sistema legal, lo que se traduce en la capacidad de formular su regulación interna. Estas normas deben ser publicadas en el periódico oficial, que en México es el *Diario Oficial de la Federación*.

Cómo ya se anotó en el párrafo precedente, el Pleno de la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa con fundamento en el artículo 16, fracción X de su Ley Orgánica, se encuentra facultado para expedir el Reglamento Interior del Tribunal y los demás reglamentos y acuerdos necesarios para su buen funcionamiento, contando con la facultad de crear unidades administrativas; los que han sido publicados en el Diario Oficial de la Federación como fue el supuesto del Reglamento Interior que fue publicado en dicho órgano informativo el 19 de diciembre de 2003.

- 3) Se deben establecer de forma precisa las competencias propias y exclusivas de los entes u órganos.

Así ocurre, ya que se plasma la competencia del órgano jurisdiccional tanto en su Ley Orgánica como en su Reglamento Interior.

- 4) Deben elaborar sus políticas, planes y programas respecto de las funciones a su cargo.

En este aspecto, al no tratarse de una unidad administrativa que deba actuar en base de políticas, planes o programas, no le resultaría aplicable tal requisito, ya que es un órgano jurisdiccional.

- 5) Deben contar con capacidad para auto organizarse. Ello trae aparejado que dicho ente u órgano seleccione a su personal, establezca medidas

disciplinarias y designe a sus autoridades. A esto se le conoce como servicio civil de carrera.

Así esta contemplado en el artículo 16, fracciones I-Bis y X; de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, al conceder facultades al Pleno de su Sala Superior para proponer al Presidente de la República la designación o ratificación de magistrados previa evaluación previa; así como fijar, acorde con los principios de eficiencia, capacidad y experiencia, las bases de la carrera jurisdiccional de Actuarios, Secretarios de Sala Regional o de Sala Superior y Magistrados, los criterios de selección para el ingreso y los requisitos que deberán satisfacerse para la promoción y permanencia de los mismos, así como las reglas sobre disciplina, estímulos y retiro de los funcionarios jurisdiccionales.

- 6) Los entes u órganos deben gozar de autonomía financiera, o de gasto, para disponer de sus fondos con plena libertad.

Formalmente así se encuentra previsto en el Decreto de Presupuesto de la Federación:

ARTÍCULO 2. Para efectos del presente Decreto se entenderá por:

V. Dependencias: las Secretarías de Estado incluyendo a sus respectivos órganos administrativos desconcentrados, y a la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal. La Presidencia de la República se sujetará a las mismas disposiciones que rigen a las dependencias. Asimismo, la Procuraduría General de la República y los tribunales administrativos se sujetarán a las disposiciones aplicables a las dependencias, en lo que no se contraponga a sus leyes específicas. Las atribuciones en materia presupuestaria de los servidores públicos de las Secretarías de Estado, se entenderán conferidas a los servidores públicos equivalentes de la Presidencia de la República, la Procuraduría General de la República y los tribunales administrativos;

- 7) Debido a su carácter técnico el ente u órgano no debe tener influencia proveniente de las fuerzas políticas.

También se cumple, ya que las fuerzas políticas carecen de influencia alguna en el órgano jurisdiccional.

- 8) Sus titulares tienen un estatuto jurídico especial que los resguarda de la presión o influencia que pudieran recibir de otros órganos o de los poderes fácticos de la sociedad. Dicho estatuto se traduce en garantías de designación, inamovilidad, duración, remuneración suficiente, etcétera.

Respecto de sus magistrados, de conformidad a los artículos 3 y 7 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, estos cuentan con la garantía de la estabilidad en el puesto, ya que durante el encargo sólo podrán ser privados del mismo en los casos y de acuerdo con el procedimiento aplicable a los magistrados o jueces inamovibles del Poder Judicial de la Federación; además de que tampoco podrán reducirse sus emolumentos.

- 9) Para integrar el órgano se escogen a personas con reconocido prestigio y experiencia en la materia de que se trate.

El artículo 4 de de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, exige que la persona que sea designada magistrado debe encontrarse en pleno goce y ejercicio de sus derechos civiles y políticos, de notoria buena conducta, tener título registrado y expedido por lo menos 10 años antes de la propuesta de designación y con 7 años de práctica en materia fiscal; con lo cual también se satisface la característica en comentario.

- 10) Los nombramientos son de mayor duración que los de las demás autoridades políticas.

Si bien los nombramientos de los magistrados regionales de conformidad al artículo 3°, de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa son por seis años, es decir la misma duración que de otras autoridades políticas como Presidente y Senadores de la República, se tendría que el segundo nombramiento de los magistrados de la Sala Superior lo rebasa, pues es de nueve años; por otra parte no es inusual que otros órganos públicos autónomos tengan nombramientos inferiores al plazo de seis años, como ocurre con el Rector de la Universidad Nacional Autónoma de México, cuya duración es de cuatro años, según el artículo 9° de la Ley Orgánica de la Universidad Nacional Autónoma de México.

- 11) Para asegurar la imparcialidad de sus integrantes, éstos deben estar sujetos a un marco de incompatibilidades, es decir, no podrán desarrollar actividades de carácter público o privado, con excepción de las no remuneradas en asociaciones docentes, científicas, culturales o de beneficencia. En algunos casos estas incompatibilidades subsisten durante cierto tiempo después de la expiración de su cargo.

Se cumple tal característica con la disposición expresa del artículo 11 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, que prevé que los magistrados, los secretarios y los actuarios se encuentran impedidos para desempeñar cualquier otro cargo o empleo público o particular, excepto los cargos o empleos de carácter docente y los honoríficos, incluso se encuentran impedidos del ejercicio de la profesión, excepto en causa propia.

- 12) La remuneración de sus titulares generalmente debe ser la misma que corresponde a los secretarios de Estado.

No ocurre y esta generalidad no es tan general.

- 13) El ente u órgano debe gozar de la estima de neutralidad e imparcialidad por parte de la opinión pública.

Esta característica es ampliamente cubierta, dada la notoria buena opinión que sobre el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa tiene la opinión pública en lo general y entre los miembros del foro en lo particular.

- 14) Debe tener el derecho de iniciativa legislativa para proponer actualizaciones o reformas a la ley de su competencia.

De acuerdo a lo establecido en el artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la facultad de presentar iniciativas legislativas se encuentra restringida al titular del poder ejecutivo federal, a los miembros del Congreso federal y a las Legislaturas de los Estados, con lo cual ningún órgano público autónomo cuenta con tal derecho.

- 15) El órgano debe contar con la facultad de reglamentar la ley que le da competencia y subsanar los vacíos que se encuentren para la aplicación de la legislación.

Al igual que en lo comentado en las características 1) y 2) , el Pleno de la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa con

fundamento en el artículo 16, fracción X de su Ley Orgánica, se encuentra facultado para expedir el Reglamento Interior del Tribunal y los demás reglamentos y acuerdos necesarios para su buen funcionamiento.

16) Las decisiones más importantes son tomadas de forma colegiada.

Por disposición expresa de los artículos 12 y 16 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, corresponde al Pleno de la Superior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, que se integra de manera colegiada por 11 magistrados y opera con la asistencia mínima de siete magistrados; las decisiones más importantes.

17) Sus integrantes no pueden ser removidos sino por causa grave o en caso de circunstancias excepcionales.

Esta característica es satisfecha con lo previsto en el artículo 3° de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en cuanto que establece que sus magistrados, sólo podrán ser privados del cargo en los casos y de acuerdo con el procedimiento aplicable a los magistrados o jueces inamovibles del Poder Judicial de la Federación.

18) Los entes u órganos tienen que presentar informes y realizar comparecencias ante el órgano parlamentario.

La persona que sea Presidente del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, tiene obligación de rendir anualmente ante el pleno de la Sala

Superior un informe dando cuenta de la marcha del Tribunal, según lo exige la fracción XXIV, del artículo 26, de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, y al no ser el mexicano un régimen parlamentario, no tiene obligación establecida en Ley de que de manera regular tenga que realizar comparecencias ante el Congreso.

19) El ente u órgano no debe estar sujeto a las instrucciones del Poder Ejecutivo, del Poder Judicial o del Poder Legislativo.²⁷²

El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa no se encuentra sujeto a instrucción alguna de cualquiera de los tres poderes, según lo establece claramente el artículo 1º, de su Ley Orgánica, ya que no depende de ninguna autoridad y esta dotado de plena autonomía para dictar sus fallos.

Como se puede advertir, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa no solamente es un tribunal legislativo, en cuanto que es establecido por el Congreso de la Unión, además cuenta con las características de un organismo constitucional autónomo y por ende de un órgano público autónomo; con lo cual su naturaleza debe ser reconocida expresa y plenamente en las normas aplicables, como lo sería la Constitución y el Decreto de Presupuesto de la Federación, motivo por el cual debería añadirse tal reconocimiento en el artículo 73 fracción XXIX-H de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en cuanto al Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación debe

²⁷² PEDROZA DE LA LLAVE, Susana Thalía, *Los Órganos constitucionales autónomos en México*, en Serna de la Garza, José Ma. y Caballero Juárez, José Antonio (Editores) *Estado de derecho y transición jurídica*, 1ª edición México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002, páginas 179 y 180.

reubicarse el ramo 32, que se refiere al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa dentro de los *RAMOS ADMINISTRATIVOS* al Apartado A correspondiente a los *RAMOS AUTÓNOMOS* como es el caso del Instituto Federal Electoral y la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

X. Conclusiones

- I. El Estado Mexicano cuenta con los tres elementos clásicos de población, territorio y gobierno y tiene la forma de un Estado Federal y democrata clásico.
- II. Dentro de la forma de gobierno constitucional republicano puro se ubica al presidencialismo, que es la que corresponde al Estado Mexicano.
- III. El desenvolvimiento del Estado Mexicano se ha caracterizado por ser cambiante, ya que prácticamente ha contado con todas las formas de Estado y de gobierno; ha sido de 1824 a 1835 y de 1847 a la fecha un Estado Federal, y de 1821 a 1823 y de 1836 a 1847, un Estado Unitario.
- IV. En cuanto a gobierno sus formas han sido: Monarquía (de 1822 a 1823 con el Imperio de Iturbide y de 1864 a 1867 con Maximiliano de Habsburgo), y República Presidencialista (de 1824 a la fecha, aunque coexistió con el reinado de Maximiliano de Habsburgo).
- V. Por otra parte, de las facultades con que contaba el Presidente de la República en buena parte del siglo XX, para el año de 2005 algunas se han modificado o desvanecido.

- VI. Ciertas facultades las ha cedido a favor de organismos públicos autónomos o a la Entidad Federativa como son: las de política monetaria a favor del Banco de México, el gobierno del Distrito Federal al Jefe de Gobierno del Distrito Federal, en el procedimiento electoral al Instituto Federal Electoral, y en facultades jurisdiccionales, al Tribunal Superior Agrario entre otros.
- VII. El Principio de división de poderes consiste en dividir al poder, para que fraccionado se limite uno a otro, evitando el ejercicio absoluto del poder, considerándose actualmente como uno de los elementos que caracterizan a la democracia.
- VIII. Existe un solo poder <Supremo Poder de la Federación, según el artículo 49 constitucional vigente > y no de una división de poderes, poder que se divide para su ejercicio en tres distintas funciones: legislativa, judicial y ejecutiva; de tal manera que la división de funciones tendría como propósito no solamente la limitación del poder recíproca de los gobernantes, sino que además el ejercicio de las distintas funciones gubernamentales sea llevado a cabo por distintos órganos, lo que resulta comprensible y práctico en una sociedad compleja y que requiere de entes especializados en su labor.

- IX. En cuanto a los principios que caracterizan a la división de poderes, se destaca el de la delimitación de los niveles de gobierno, de las esferas de competencia, la limitante competencial, que se encuentra plasmada en la Constitución en los artículos 16, 73, 115, 116, 117, 118 y 124 de la Constitución, en donde claramente se encuentra plasmada en el artículo 16 la garantía de la actuación de la autoridad competente por nivel de gobierno, en el 73 se precisan materias de competencia exclusiva para la Federación; en el 115, para el Municipio; en los 116 a 118, prohibiciones para las Entidades Federativas; y en el 124 una regla de asignación de facultades entre las Entidades federativas y los funcionarios federales.
- X. Todos los ordenamientos constitucionales que han regido en el México independiente han contemplado el principio de división de poderes.
- XI. El texto constitucional vigente establece dos casos de excepción para el principio de división de poderes, para que sea el poder ejecutivo quien legisle: el supuesto de facultades extraordinarias con el decreto ley y por otra parte el decreto delegado en materia de comercio exterior.

- XII. Existen otros dos supuestos de excepción al principio de legalidad, en cuanto a la facultades normativas del Consejo de Salubridad General y el Banco de México.
- XIII. El Poder Legislativo en México es bicameral, siguiendo al modelo de un Estado federal.
- XIV. A pesar de tener el Senado un origen federalista, actualmente es un híbrido de la representación de las Entidades Federativas y una representación partidista.
- XV. El Congreso mexicano cuenta con facultades legislativas, administrativas, electorales y jurisdiccionales para desarrollar su función legislativa.
- XVI. En el sistema constitucional mexicano el Poder Legislativo mediante el proceso legislativo crea autoridades, ya que así lo establece la Constitución y lo reconoce el Poder Judicial Federal.
- XVII. El poder judicial es uno de los en que se divide para su ejercicio el poder del Estado, que comúnmente se le atribuye la función de resolver las controversias entre los justiciables, de interpretar la Constitución y los ordenamientos jurídicos secundarios, además de servir de control externo de los actos de los otros dos poderes y

dirimir las controversias entre los distintos niveles de gobierno o los dos poderes.

XVIII. Desde que el país obtuvo su independencia y adopta el principio de división de poderes, se consideró depositar la función jurisdiccional en el Poder Judicial, lo cual perdura aún hoy en día.

XIX. El Poder Judicial durante la vigencia de la Constitución de 1917 ha contado con varias reestructuraciones, siendo la de 1995 con la instrumentación del Consejo de la Judicatura, la que ha propiciado un crecimiento y fortalecimiento.

XX. El poder ejecutivo es el que lleva a cabo la instrumentación del contenido de las leyes, de reglamentarlas, así como las acciones relativas al orden interno y la defensa al exterior.

XXI. El primer poder ejecutivo que tuvo el país fue colegiado de cinco personas y a partir del año de 1822 el poder ejecutivo ha sido unipersonal y se ha conservado de esa manera en todos los ordenamientos constitucionales, en los federales y en los centralistas.

XXII. De conformidad al pensamiento funcionalista, se tendría que el poder ejecutivo materializa la voluntad del legislativo expresada en la ley, lo

que se adecuaría perfectamente al texto de la fracción I del artículo 89 constitucional que le impone como obligación ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión y que provea en la esfera administrativa su exacta observancia.

XXIII. Las facultades del poder ejecutivo pueden ser normativas, administrativas y jurisdiccionales, sin que se vulnere el principio de división de poderes.

XXIV. La Administración Pública se integra por órganos estatales que se ubican dentro del ámbito del Poder Ejecutivo y se encuentran regulados jurídicamente en su actividad.

XXV. Se organiza la Administración Pública de acuerdo a las siguientes modalidades: Centralización, Desconcentración y Descentralización; contando además con Sociedades Mercantiles y Empresas de Estado y Órganos Administrativos Intermedios.

XXVI. En la Administración Pública Federal se encuentran las tres formas de organización y es frecuente la confusión entre la calidad de desconcentrado y descentralizado, siendo la principal diferencia que los descentralizados gozan de autonomía orgánica y técnica, en tanto que los desconcentrados sólo cuentan con autonomía técnica;

a lo que se añade que formalmente el desconcentrado pertenece a una Dependencia y el descentralizado es una Entidad.

XXVII. Órgano constitucional autónomo, es aquel establecido en la Constitución, con autonomía en su administración y el ejercicio de sus funciones, así como con capacidad de autorregularse a su interior, que realiza funciones esenciales del Estado.

XXVIII. La diferencia mas notoria entre un organismo constitucional autónomo y un órgano público autónomo, lo es la relativa a que su creación, su existencia se encuentra contemplada en la Constitución.

XXIX. Un órgano público autónomo se distingue de las entidades paraestatales por la situación de no encontrarse sectorizado en alguna dependencia.

XXX. Tribunal legislativo es aquel creado por el poder legislativo en ejercicio de sus facultades constitucionales, que cuenta con su propia regulación y que no pertenece a ningún poder.

XXXI. Los paradigmas que habían regido durante el siglo XIX, en cuanto a la improcedencia del amparo contra leyes fiscales y el del sistema judicialista con unicidad de jurisdicción empezaron a ser cuestionados, por una parte el 20 de octubre de 1925 la Suprema

Corte de Justicia determina que cuenta con facultades para revisar los actos del poder legislativo que establezcan impuestos exorbitantes y ruinosos; y por la otra se establecen órganos jurisdiccionales fuera del ámbito judicial, con el establecimiento en 1917 de las Juntas de Conciliación y Arbitraje que por disposición del artículo 123, fracción XX, de la Constitución resolverán los conflictos entre el capital y el trabajo.

XXXII. Previamente a 1987, la ubicación constitucional del tribunal de lo contencioso administrativo era impropia y fue trasladada al ámbito de las facultades del Congreso de la Unión, con lo cual es el poder legislativo quien debe establecer este tipo de tribunales, sin adscripción a ningún otro poder.

XXXIII. En la integración del Tribunal Fiscal de la Federación participan el poder ejecutivo y el poder legislativo por conducto del Senado de la República, con la designación de los magistrados por el presidente de la República y su ratificación por el Senado, explicándose que es para otorgarles el mismo estatuto con que cuentan los miembros del poder judicial federal.

XXXIV. La modalidad de integrar al Tribunal por dos poderes; el ejecutivo designando y el legislativo ratificando, es un rasgo de la

independencia que se le otorga a la institución, pero sobre todo una característica con que cuentan los órganos públicos autónomos.

- XXXV. Los magistrados del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa son designados por el Presidente de la República, siendo ratificados por un órgano del Poder Legislativo, como lo es el Senado de la República o la Comisión Permanente en los recesos de aquel; lo que materialmente significa que los magistrados son electos indirectamente por el pueblo, puesto que éste eligió a los integrantes del Senado y éstos a su vez, en ejercicio de la facultad que le otorga la Ley es que ratifican a los magistrados que integran al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.
- XXXVI. Se establece en 1987 un tribunal legislativo, totalmente ajeno a los tres poderes y plenamente autónomo, ya que su calidad constitucional es en esa dirección.
- XXXVII. El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa ha sido creado en forma directa por el texto constitucional en su artículo 73, fracción XXIX-H.
- XXXVIII. Este órgano jurisdiccional cuenta con una esfera de atribuciones constitucionalmente determinada, que es la de resolver las

controversias entre la Administración Pública Federal y los particulares.

XXXIX. El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa no solamente es un tribunal legislativo, además cuenta con las características de un organismo constitucional autónomo y por ende de un órgano público autónomo; con lo cual su naturaleza debe ser reconocida expresa y plenamente en el artículo 73 fracción XXIX-H de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación, dentro del apartado correspondiente a *RAMOS AUTÓNOMOS* como es el caso del Instituto Federal Electoral y la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

XI. Fuentes

A) Bibliográficas

1. ABRAHAM, Henry J., *The judicial Process*, 7a. ed., EUA, Oxford University Press, 1998. 458 pp.
2. ACOSTA ROMERO, Miguel. *Compendio de Derecho Administrativo PARTE GENERAL*. 3a. edición actualizada, México, Editorial Porrúa, 2001. 618 pp.
3. BARRAGÁN BARRAGÁN, José y *et. al.*, *Teoría de la Constitución*, 1a. ed., México, Editorial Porrúa, 2003. 463 pp.
4. BERLIN VALENZUELA, Francisco, *Derecho Parlamentario México*, Fondo de Cultura Económica, 1993. 438 pp.
5. BISCARETTI DI RUFFIÀ, Paolo, *Introducción al derecho constitucional comparado*, 1a. reimpresión. Trad. Héctor Fix-Zamudio, México, Fondo de Cultura Económica, 716 pp.
6. BORJA MARTÍNEZ, Francisco, *El Banco de México*, México, Fondo de Cultura Económica, 1996. 152 pp.
7. BROWN, Neville L. y BELL, John, *French Administrative Law*, 5a. ed., Gran Bretaña, Oxford University Press, 1998, 358 pp
8. BURGOA ORIHUELA, Ignacio, *Derecho Constitucional Mexicano*, 9a. ed., México, Editorial Porrúa, 1994. 1068 pp.
9. CABRERA ACEVEDO, Lucio, *La Suprema Corte de Justicia sus orígenes y primeros años 1808-1847*, editada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 1986, 333 pp.
10. CARBONELL, Miguel, *Constitución reforma constitucional y fuentes del derecho en México* 1a ed. México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1998, 312 pp.
11. CARPIZO, Jorge, *El Presidencialismo en México*. 6a. ed., México, Siglo XXI editores. 1986. 240 pp.
12. CARPIZO, Jorge, *Estudios Constitucionales*. 6a. ed., México, Editorial Porrúa, 1998, 607 pp.
13. CARPIZO, Jorge, *La Constitución mexicana de 1917*. 5a. ed., México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1982. 315 pp.
14. CARPIZO, Jorge y CARBONELL, Miguel, *Derecho Constitucional*, Editorial Porrúa, México, 2003, 173 pp.
15. CARRILLO FLORES, Antonio, *Estudios de Derecho Administrativo y Constitucional*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1987, 286 pp.
16. CLINTON, William Jefferson, 1ª ed. traducción de Claudia Casanova, México, editorial Plaza Janés, 2004, páginas 974 y 981
17. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada*, Obra colectiva, tercera edición, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, Departamento del Distrito Federal y Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, México, 1992. 609 pp.
18. CUEVA, Mario de la, *La idea del Estado* 1ª edición, México, Dirección General de Publicaciones de la UNAM, 1975, 414 pp.

19. DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto, *El derecho disciplinario de la función pública*, 2ª edición, INAP, México, 1992, 202 pp.
20. DULLES, John W. F., *Ayer en México, una crónica de la Revolución (1919-1936)*, 1ª reimpresión, Fondo de Cultura Económica, México, 1982, pp. 653.
21. DUVERGER, Maurice, *Instituciones Políticas y Derecho Constitucional*, 1ª. Reimpresión, trad. Eliseo Aja y et. al., México, Editorial Ariel, 1986, 662 pp.
22. ESQUIVEL VÁZQUEZ, Gustavo Arturo, *El juicio de lesividad y otros estudios*, 2ª. Edición. México, Editorial Porrúa, 2004. 180 pp.
23. FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge, *Derecho Administrativo (Servicios Públicos)*, México, Editorial Porrúa, 1995, 615 pp.
24. FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge, *El estado empresario*. México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1982. 278 pp.
25. FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge, *Poder Legislativo México*,. México, Editorial Porrúa, 2004, 505 pp.
26. FIX-ZAMUDIO, Héctor, *Introducción a la justicia administrativa en el ordenamiento mexicano*. México, El Colegio Nacional, 1983, 151 pp.
27. FIX-ZAMUDIO, Héctor, *Metodología, docencia e investigación jurídicas*, 3ª edición, Editorial Porrúa, México, 1988, 446 pp
28. FIX-ZAMUDIO, Héctor y COSSÍO DÍAZ, José Ramón, *El Poder Judicial en el ordenamiento mexicano*, 1ª reimpresión, Fondo de Cultura Económica, México, 643 pp.
29. FRAGA, Gabino, *Derecho Administrativo*. 19a. ed., México, Editorial Porrúa, 1979, 496 pp.
30. GOHIN, Olivier, *Contentieux Administratif*. 12a. ed., Paris, Francia, Litec, 1999, 426 pp.
31. GONZÁLEZ DE ALBA, Luis, *Las mentiras de mis maestros*, 1ª edición, ediciones Cal y Arena, México, 2002, 272 pp.
32. GUARNIERI, Carlo y PEDERZOLI, Patricia, *Los jueces y la política*, traducción de Miguel Ángel Ruiz de Azua, Editorial Taurus España, 1999, 209 pp.
33. HAMILTON, Alexander y et. al., *El Federalista*. 1a. reimpresión, trad. Gustavo R. Velasco, México, FCE, 1974, 430 pp.
34. *Historia General de México Versión 2000* Obra colectiva, 1ª edición, publicada por El Colegio de México A.C., México, 2000, 1103 pp.
35. JÁUREGUI, Luis, *La Real Hacienda de Nueva España*, 1ª edición, Facultad de Economía, UNAM, México, 1999, 389 pp.
36. *Legislación comparada de justicia administrativa*, compilación y notas por Alfonso Nava Negrete, Obra conmemorativa del quincuagésimo aniversario de la promulgación de la Ley de Justicia Fiscal, 1987, 657 pp.
37. LÓPEZ MONROY, José de Jesús, *Sistema Jurídico del Common Law*. México, Editorial Porrúa, 1999, 284 pp.
38. MARGADANT S, Guillermo Floris, *Introducción a la historia del Derecho Mexicano*, 6ª edición, Editorial Esfinge, S.A., México, 1984, 232 pp.
39. MATUTE, Alvaro, (comp.), *México en el siglo XIX Antología de fuentes e interpretaciones históricas*, Lecturas Universitarias tomo 12, compilador Alvaro Matute, 2ª ed., UNAM, México, 1973, 565 pp.
40. MERKL, Adolfo, *Teoría General del Derecho Administrativo*, s.f., México,

- Editora Nacional, 1980, 496 pp.
41. MOLINA PIÑEIRO, Luis J., *Aportes para una teoría del gobierno mexicano*, 1ª reimpresión, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1988, México, 191 pp.
 42. MONTESQUIEU, Charles Louis de Secondant baron de, *Del Espíritu de las Leyes*, Editorial Porrúa, S.A. de C.V., México, 2000, 453 pp.
 43. MORAND-DEVILLER, Jacqueline, *Cours de Droit Administratif*, 6a. ed. Paris, Francia, Montchrestien, 1999, 847 pp.
 44. MORENO, Daniel, *Derecho Constitucional Mexicano*, cuarta edición, Editorial Pax-México, México, 1978, 590 pp.
 45. MORISON, Samuel Eliot y et. al., *Breve historia de los Estados Unidos*, 2ª edición en español, traducción de Odón Durán d'Odion y et. al, México, Fondo de Cultura Económica, 1980, 967 pp.
 46. MOYA PALENCIA, Mario, *El México de Egerton, 1831-1842*, primera reimpresión, Miguel Ángel Porrúa Librero-Editor, México, 1991, 735 pp.
 47. NAVA NEGRETE, Alfonso, *Derecho Administrativo Mexicano*, 1ª edición, México, Fondo de Cultura Económica, 1995, 351 pp.
 48. NAVA NEGRETE, Alfonso, *Justicia Administrativa en México*, México, FUNDAP, 2002, 71 pp.
 49. NIETO, Rosa María y et.al. *El debate de la Constitución de 1857*, H. Cámara de Diputados LV Legislatura, México, 1994, tres tomos, 1557 pp.
 50. QUIRARTE, Martín, *Visión Panorámica de la historia de México*, 6ª edición, s/e, México, 337 pp.
 51. RABASA, Oscar, *El derecho Angloamericano*, 2ª edición, Editorial Porrúa, México, 1982, 668 pp.
 52. RIVA PALACIO, Vicente y et. al., *México a través de los siglos*, X tomos, 17ª edición, Editorial Cumbre, S. A., impreso en E.U.A. s/f.
 53. ROEDER, Ralph, *Juárez y su México*, 1ª reimpresión, México, Fondo de Cultura Económica, 1980, 1101 pp.
 54. SAHAGÚN, Bernardino de, *Historia General de las cosas de la Nueva España*, 6ª edición, Editorial Porrúa, colección "Sepan cuantos..." México, Editorial Porrúa, 1093 pp.
 55. STOCKMAN, David A., *El triunfo de la política*, Editorial Grijalbo, S.A., México, 1987, 431 pp
 56. TENA RAMÍREZ, Felipe, *Leyes Fundamentales de México 1808-1995*, 19ª edición actualizada, Editorial Porrúa, México, 1995, 1178 pp.
 57. TUCHMAN, Barbara W. *LA MARCHA DE LA LOCURA La sinrazón desde Troya hasta Vietnam* primera reimpresión de la primera edición en español, traducción de Juan José Utrilla, Fondo de Cultura Económica, México, 2001, 368 pp.
 58. UBIARCO MALDONADO, Juan Bruno, *El federalismo en México y los problemas sociales del país*. México, Edit. Miguel Ángel Porrúa, 290 pp.
 59. VALLS HERNÁNDEZ, Sergio y MATUTE GONZÁLEZ, Carlos, *Nuevo Derecho Administrativo*, Editorial Porrúa, Primera edición, México, 2003, 591 pp.
 60. VÁZQUEZ, Josefina Zoraida, *La patria independiente* sexto volumen de *La antorcha encendida* 1ª edición, Editorial Clío Libros y Videos S.A. de C.V.,

- México 1996, 64 pp.
61. VÁZQUEZ ALFARO, José Luis, *El control de la administración Pública en México*. México, UNAM Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1996, 343 pp.
 62. VÁZQUEZ ALFARO, José Luis, *Evolución y Perspectiva de los órganos de jurisdicción administrativa en el ordenamiento mexicano*. México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1991, 294 pp.
 63. ZORITA, Alonso de, *Los Señores de la Nueva España*, 3ª edición, Biblioteca del Estudiante Universitario UNAM, México, 1993, 205 pp.

B) Artículos

1. AGUIRRE PANGBURN, Rubén Octavio. *Los Tribunales de Justicia Administrativa*, en el Tomo VI de *Congreso Internacional de Justicia Administrativa LX Aniversario del Tribunal Fiscal de la Federación*, 1ª edición, Tribunal Fiscal de la Federación, México, 1997, pp 231-239.
2. AGUIRRE PANGBURN, Rubén Octavio. *Organización, Funcionamiento y Estatuto de los Servidores del Tribunal Fiscal de la Federación*, en la Revista de Administración Pública No. 95: *La Administración de la Justicia*, Instituto Nacional de Administración Pública A.C., México, 1997, pp 57-67.
3. ALVAREZ, José Rogelio, *Valentín Gómez Farías Semblanza*, en *Valentín Gómez Farías Semblanzas*, Edición del Comité de Actos Conmemorativos del Bicentenario del Natalicio del Dr. Valentín Gómez Farías, México, 1981. pp 7-18.
4. ARENAS BÁTIZ, Carlos Emilio y OROZCO HENRÍQUEZ, José de Jesús, *Derecho Electoral*, 1ª edición en el Tomo IX de la *Enciclopedia Jurídica Mexicana* del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, Editorial Porrúa, México, 2002, pp 1-325.
5. CARBALLO BALVANERA, Luis, *Tribunal Federal de lo Contencioso Administrativo*, en *Justicia Administrativa*, 1ª reimposición, México, Editorial Trillas, S.A. de C.V., 1988, pp 45-60.
6. CARBONELL, Miguel, *Los Órganos Constitucionales autónomos en la Constitución Mexicana en PERSPECTIVAS DEL DERECHO PÚBLICO EN EL UMBRAL DEL SIGLO XXI*, Argentina, Fundación de Derecho Administrativo, s/f, pp. 121-128.
7. ORTIZ REYES, Gabriel, *Los organismos constitucionales autónomos*, en revista PEMEX-LEX, julio agosto de 2000, México, pp. 18-22
8. PEDROZA DE LA LLAVE, Susana Thalía, *Los Órganos constitucionales autónomos en México*, en Serna de la Garza, José Ma. y Caballero Juárez, José Antonio (Editores) *Estado de derecho y transición jurídica*, 1ª edición México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002, pp 173-194.
9. SERNA DE LA GARZA, José María, *Derecho Parlamentario*, en el Tomo XI de la *Enciclopedia Jurídica Mexicana*, del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, Editorial Porrúa., México, 2002, pp 273-363.
10. VILLALOBOS ORTIZ, María del Consuelo, *El Principio de legalidad en materia tributaria a la luz del derecho constitucional mexicano* en la obra

Principios Tributarios Constitucionales. México, coedición del Tribunal Fiscal de la Federación, Universidad de Salamanca y el Instituto Cultural Domecq. 1992, pp. 445-578.

C) Obras de referencia

1. AGUAYO QUEZADA, Sergio, *México en cifras*, Editorial Grijalbo, S.A. de C.V., México, 2002. 293 pp.
2. *ENCICLOPEDIA JURÍDICA MEXICANA*. México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, XII Tomos, México, 2002.
3. *ENCICLOPEDIA METÓDICA LAROUSSE*, sexta reimpresión de la primera edición, Ediciones Larousse, S.A. de C. V., Seis Tomos, México, 1982.
4. *LEGISLACIÓN DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA*, Tomos I-VI, 1921-1953, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, México, 1984.
5. *MERRIAM-WEBSTER'S DICTIONARY OF LAW*, Merriam-Webster, Incorporated, Estados Unidos de América, 1996, 634 pp.
6. *Derechos del Pueblo Mexicano. México a través de sus constituciones*, tomo VIII, Cámara de Diputados, LVIII Legislatura, Miguel Ángel Porrúa editor, México, 2003.

D) Legislativas

1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
2. Constitución de los Estados Unidos de América.
3. Código de Justicia Militar.
4. Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.
5. Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio de 2005.
6. Ley de Ingresos de la Federación 2005.
7. Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.
8. Ley del Servicio de Administración Tributaria.
9. Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.
10. Ley Orgánica de Banco de México.
11. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
12. Ley Orgánica de la Universidad Nacional Autónoma de México.
13. Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.
14. Reglamento de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa en materia de Nombramientos y Ratificaciones de Magistrados.

15. Reglamento Interior del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.
16. Reglamento Interior del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública.
17. Reglamento Interior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

E) Informáticas

1. Disco Óptico de la Suprema Corte de Justicia de la Nación IUS 2004.
2. Disco Óptico del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.
3. www.ordenjuridico.gob.mx

F) Hemerográficas

1. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.
2. Revista del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.
3. Diario Oficial de la Federación.