



**UNIVERSIDAD LASALLISTA
BENAVENTE**

FACULTAD DE DERECHO

Con Estudios Incorporados a la Universidad
Nacional Autónoma de México

CLAVE: 8793-09

**LA INCONSTITUCIONALIDAD DE
LA COMPETENCIA OTORGADA AL TRIBUNAL
FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA PARA
CONOCER DE JUICIOS PROMOVIDOS EN CONTRA DE DECRETOS**

TESIS

Que para obtener el título de
LICENCIADA EN DERECHO

Presenta:

YARENI SAAVEDRA PÉREZ

Asesor:

LIC. ENRIQUE SALAS MARTÍNEZ

Celaya, Gto.

Enero 2010.



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

DEDICATORIAS

A MI MADRE: A ti mamá, mujer que me dio la vida, digna de mi admiración y respeto. GRACIAS por tu amor, cariño, comprensión, sensibilidad, apoyo y sobre todo por existir en mi vida. Te quiero mucho!

A MI PADRE: A ti papá, ejemplo de vida, cuya fortaleza y perseverancia me has enseñado; y pese a las adversidades no te han dejado vencer. GRACIAS por tu amor, apoyo y comprensión. Te quiero mucho!

“Son los pilares de mi vida”

A MI HERMANA: GRACIAS por estar conmigo, apoyar y aconsejarme; y sobre todo por darme unos sobrinos maravillosos llenos de amor y alegría. Los quiero mucho!.

A MI NOVIO: A ti, que fuiste mi compañero de casi toda mi carrera profesional y en quien compartí logros y fracasos, recibiendo apoyo y comprensión, GRACIAS. “Y por lo que tu presencia significa en mi vida”.

A MI ASESOR: GRACIAS por la confianza, paciencia, apoyo y comprensión que coadyuvaron para la realización de esta tesis.

A MI UNIVERSIDAD LASALLISTA BENAVENTE.

A MIS SINODALES.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN

CAPÍTULO PRIMERO EL DERECHO Y SUS GENERALIDADES

1.1.	Derecho. Concepto.....	1
1.2.	Fuentes del Derecho	2
1.2.1.	Fuentes históricas.....	3
1.2.2.	Fuentes reales o materiales	3
1.2.3.	Fuentes formales.....	4
	a) Ley. Concepto y características	
	b) Costumbre	
	c) Doctrina	
	d) Jurisprudencia	
1.3.	Proceso Legislativo.....	7
	a) Iniciativa	
	b) Discusión	
	c) Aprobación	
	d) Sanción	
	e) Publicación	
	f) Iniciación de la vigencia	
1.4.	Clasificación del Derecho	13
1.4.1.	Derecho objetivo y derecho subjetivo	13
1.4.2.	Derecho vigente y derecho positivo.....	14
1.4.3.	Derecho natural	15
1.4.4.	Derecho adjetivo y derecho sustantivo	16
1.5.	Clasificación de las distintas ramas del derecho	17
1.5.1.	Derecho público y derecho privado	17
	a) Derecho público	
	b) Derecho privado	
	c) Otros tipos de derecho	

CAPÍTULO SEGUNDO

DERECHO CONSTITUCIONAL

2.1.	Sociedad, Estado y Derecho	23
2.1.1.	Sociedad.....	23
2.1.2.	Estado	24
2.1.3.	Derecho y su relación con el Estado y la Sociedad	26
2.2.	Concepto del Derecho Constitucional.....	27
2.2.1.	Concepto y caracteres del Derecho Constitucional	27
2.2.2.	Elementos del Derecho Constitucional	30
2.2.3.	Objeto y fin del Derecho Constitucional.....	30
2.3.	Concepto de Constitución.....	31
2.3.1.	Concepto material y formal de Constitución	31
2.3.2.	Elementos de la Constitución. Parte Orgánica y Dogmática	32
	a) Garantías Constitucionales. Concepto e importancia	
2.4.	Supremacía Constitucional.....	35
2.4.1.	Supremacía Constitucional y el sistema jurídico estatal	35
2.4.2.	Pirámide Kelseniana de jerarquía normativa	36

CAPÍTULO TERCERO

DIVISIÓN DE PODERES

3.1.	Principio de división o separación de Poderes	40
3.2.	Naturaleza Jurídica de la División de Poderes	42
3.3.	Poder Legislativo	43
3.3.1.	Introducción	43
3.3.2.	Naturaleza Jurídica.....	43
3.3.3.	El Congreso de la Unión.....	46
	a) Breves consideraciones previas	
	b) Facultades legislativas del Congreso de la Unión	
3.4.	Poder Judicial	48
3.4.1.	Introducción	49

3.4.2. Origen.....	49
3.4.3. Características.....	50
3.4.4. Su organización.....	51
3.5. Poder Ejecutivo.....	52
3.5.1. Introducción.....	52
3.5.2. Naturaleza. El Sistema Presidencial en México.....	53
3.5.3. La organización del Poder Ejecutivo.....	54
3.5.4. Características de su funcionamiento.....	55
a) Del sistema Presidencial	
b) Del sistema Parlamentario	
3.5.5. Facultades del Presidente de la República.....	57
a) Como Jefe de Estado	
b) Como Jefe de Gobierno	
c) Como Legislador	
d) Como Reglamentador	
e) Como parte de los Procedimientos Congressionales	
3.5.6. Disposiciones de carácter general que emanan del Presidente de la República.....	60
a) Reglamentos	
b) Acuerdos de carácter general	
c) Decretos	
3.5.7. Decretos.....	62
a) Clases de Decretos	
b) Diferencia entre Ley y Decreto	
c) Decreto-Ley	
d) Decreto-Delegado	

CAPÍTULO CUARTO

CONTROL CONSTITUCIONAL Y CONTROL DE LEGALIDAD

4.1. Control de la Constitucionalidad. Introducción.....	71
--	----

4.1.1. Control de la Constitucionalidad por Órgano Político y por Órgano Jurisdiccional	72
4.1.2. Control Jurisdiccional por Vía de Acción y por Vía de Excepción.....	73
4.1.3. Medios de Control de la Constitucionalidad.....	74
a) El Juicio de Amparo	
b) Las Controversias Constitucionales	
c) Las Acciones de Inconstitucionalidad	
d) Los Procesos Jurisdiccionales en materia Electoral	
e) El Juicio Político	
f) La Facultad de Investigación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación	
g) La Protección de los Derechos Humanos	
4.2. Juicio de Amparo	81
4.2.1. Partes en el Juicio de Amparo.....	83
4.2.2. Sujetos que pueden promover el Juicio de Amparo	83
4.2.3. Plazos para interponer la demanda	84
4.2.4. Principios Fundamentales del Juicio de Amparo	86
4.2.5. Amparo Indirecto	87
a) Naturaleza Jurídica	
b) Procedencia constitucional y legal	
c) Competencia	
d) Procede	
4.2.6. Amparo Directo.....	89
a) Naturaleza Jurídica	
b) Procedencia constitucional y legal	
c) Competencia	
d) Procede	
4.3. Órganos de Control Constitucional	90
4.3.1. Poder Judicial de la Federación.....	90
4.3.2. Suprema Corte de Justicia de la Nación.....	91
a) Pleno	
b) Salas	
4.3.3. Tribunales Colegiados de Circuito	95

4.3.4. Tribunales Unitarios de Circuito.....	96
4.3.5. Juzgados de Distrito	97
4.3.6. Tribunal Electoral.....	98
4.3.7. Consejo de la Judicatura Federal	99
4.4. Control de Legalidad.....	100
4.4.1. Garantía de Seguridad Jurídica.....	100
4.4.2. Garantía de Legalidad	101
4.4.3. Control de Legalidad.....	102

CAPÍTULO QUINTO

TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA COMO MERO ÓRGANO DE CONTROL DE LEGALIDAD

5.1. Antecedentes del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa	104
5.1.1. Historia	104
5.1.2. Naturaleza Jurídica.....	108
5.1.3. Justicia Administrativa	111
a) Concepto y Contenido	
b) La Jurisdicción y los Tribunales Administrativos	
5.2. Marco Normativo	120
5.3. Estructura Orgánica.....	122
5.4. Estructura y funcionamiento	124
a) Sala Superior	
b) Salas Regionales	
c) Junta de Gobierno y Administración	
5.4.1. Características de su Estructura y Funcionamiento.....	129
5.5. Competencia del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa	131
5.5.1. Competencia Genérica	132
5.5.2. Competencia Específica	135
a) Sala Superior	
b) Salas Regionales	
c) Junta de Gobierno y Administración	

5.6. El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa como Órgano de Control de Legalidad.....	145
---	-----

CONCLUSIONES

BIBLIOGRAFÍA

INTRODUCCIÓN

El presente estudio de investigación tiene por objeto analizar la constitucionalidad de la competencia otorgada al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa en su artículo 14 penúltimo párrafo, de su actual Ley Orgánica; la cual entró en vigor el 1° de Enero de 2008. Dicha competencia establece que el Tribunal en mención conocerá de juicios promovidos en contra de decretos.

De tal manera, que el presente trabajo lo estructuro: iniciando con el concepto de Derecho, sus fuentes a través de las cuales se desarrolla y las diversas ramas en las que se divide.

Posteriormente, la relación entre la sociedad, el Estado y el Derecho; desglosando la importancia del Derecho Constitucional Mexicano y por consiguiente la Supremacía de la Norma Fundamental.

La División de Poderes, explicando la distribución orgánica de las funciones públicas del Poder Legislativo, Judicial y Ejecutivo; así mismo, estableciendo las diversas funciones constitucionales correspondientes a cada uno de estos tres poderes que forman el Supremo Poder de la Federación.

Así mismo, establezco y explico el concepto y diferencia entre el Control Constitucional y Control de Legalidad; desglosando los medios de Control de la Constitucionalidad y los órganos a través de los cuales se ejerce el Poder Judicial de la Federación. Además la importancia de que los actos de autoridad garanticen la legalidad de los mismos.

Y finalmente, la Naturaleza Jurídica, Marco Normativo, estructura y funcionamiento del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa; para

culminar en el análisis de su competencia en correlación con el Control de Legalidad.

CAPÍTULO PRIMERO

EL DERECHO Y SUS GENERALIDADES

1.1. Derecho. Concepto

El Derecho puede definirse como un conjunto de normas bilaterales, externas, generalmente heterónomas y coercibles, que tienen por objeto regular la conducta humana en sus relaciones sociales.

Una norma es bilateral, cuando al propio tiempo que impone deberes a uno o varios sujetos, concede facultades a otro u otros. Por lo tanto el carácter bilateral de la norma crea una correlatividad entre los deberes y las facultades. Frente a todo sujeto obligado habrá un sujeto facultado; para todo deber corresponderá una facultad, no habrá deber sin facultad, no habrá obligado sin pretensor o inversamente.

La exterioridad del sistema normativo se determina tomando en cuenta únicamente la adecuación externa de la conducta con el deber estatuido en la norma, prescindiendo de la intención o convicción del obligado.

La heteronomía significa que las normas son creadas por una instancia o por un sujeto distinto del destinatario de la norma y que ésta además le es impuesta aún en contra de su voluntad. Se dice que el Derecho es un sistema heterónimo, en virtud de que sus normas son creadas por los órganos del estado o por la sociedad por el derecho consuetudinario.¹

Se entiende por coacción el uso de la fuerza física o moral que el ordenamiento efectúa para sancionar una conducta contraria a éste; es decir,

¹ ROJINA VILLEGAS RAFAEL. COMPENDIO DE DERECHO CIVIL. 32ª ed. Ed. Porrúa. México, 2002. p.p. 7-14

la coercibilidad es la posibilidad abstracta que detenta el ordenamiento jurídico de aplicar una sanción a la conducta antijurídica.²

1.2. Fuentes del Derecho

En sentido gramatical, por fuente se entiende el origen, principio o fundamento de una cosa, en tales condiciones, si aplicamos este concepto al derecho, por fuente habría que entender el origen, el principio o el fundamento de las normas jurídicas.³

En su sentido originario, la expresión fuente designa el origen o el nacimiento o causa que a partir de ella corre. Pero fuente se llama también la manifestación o exteriorización de una corriente subterránea que la origina, sin perjuicio de que esa corriente sea verdadero origen o causa del que todo caudal emana.⁴

En sentido lato, se aplica a los hechos, doctrina e ideologías que en modalidades diversas influyen de manera importante sobre las instancias creadoras del derecho.⁵

En la terminología jurídica la palabra fuente tiene tres acepciones que es necesario distinguir con cuidado. Es así que se hable de *fuentes históricas, fuentes reales o materiales y fuentes formales*.⁶

² DICCIONARIO JURÍDICO 2000. CD. CIBERNETICA JURIDICA

³ PENICHE LOPEZ EDGAR. INTRODUCCION AL DERECHO CIVIL Y LECCIONES DE DERECHO CIVIL. 7ª ed. Ed. Porrúa. México, 1969. p. 478

⁴ AFTALIO ENRIQUE. INTRODUCCIÓN AL DERECHO. Ed. Sociedad Anónima e Impresora. Buenos Aires, Argentina, 1967. p. 288

⁵ DICCIONARIO JURIDICO 2000, CD. op. cit.

⁶ GARCIA MAYNEZ EDUARDO. INTRODUCCION AL ESTUDIO DEL DERECHO. 44ª ed. Ed. Porrúa. México, 1992. p. 51

1.2.1. Fuentes históricas

El término fuente histórica, aplícase a los documentos (inscripciones, papiros, libros, etc.) , que encierran el texto de una ley o conjunto de leyes.⁷

Las fuentes históricas son los textos de naturaleza legal que constituyeron normas jurídicas vigentes en el pasado, así como la doctrina del pasado.

Son los documentos, que encierran el texto de una ley o conjunto de leyes. Son documentos que contienen la información del derecho vigente en otra época, en base en los cuales nos inspiramos para crear el derecho.

1.2.2. Fuentes reales o materiales

El derecho es dinámico, y así las normas jurídicas cambian en la medida que una sociedad se transforma para alcanzar el bien común de la colectividad que le permitan progresar.

El legislador de una determinada sociedad (siendo fiel a ella) elabora normas jurídicas las vías de satisfacción a las necesidades sociales y económicas. Mediante estas normas cada vez más eficientes se logra mejorar la convivencia social y la organización económica, para alcanzar los objetivos que la sociedad propone.⁸

A partir de las necesidades y de los objetivos de una sociedad, estamos frente a lo que se conoce como fuentes reales del derecho.

⁷ IDEM

⁸ PEREZNIETO CASTRO LEONEL. INTRODUCCION AL ESTUDIO DEL DERECHO. 4ª ed. Ed. Oxford. México, 2002. p. 222

García Maynez llama fuentes reales a los factores y elementos que determinan el contenido y el alcance de sus propias normas jurídicas.⁹

Para Leolel Pereznieto las fuentes reales se componen de todas las características y necesidades de una comunidad que, a su vez, delimitan el contenido y el alcance de sus propias normas jurídicas.¹⁰

1.2.3. Fuentes formales

Se conoce como fuentes formales a los procesos, por los cuales se crea el orden jurídico, García Maynez, dice:

Hemos dicho que las fuentes formales son los procesos de manifestación de normas jurídica. Ahora bien, la idea de proceso implica la idea de una sucesión de momentos. Cada fuente formal está constituida por diversas etapas que se suceden en cierto orden y deben realizar determinados supuestos.¹¹

Las fuentes formales son “los procesos de creación de las normas jurídicas”, como su nombre lo indica, son instrumentos pues a través de ellas se pretende saber cuando y en que condiciones una norma jurídica es válida y obligatoria para una comunidad o para una sociedad determinada.¹²

Las fuentes formales son procedimientos o modos establecidos por una determinada sociedad para crear su propio derecho. En cambio las fuentes reales son los elementos distintivos de cada sociedad que se reflejan en sus propias normas jurídicas y que, por ello, determinan su contenido y alcance.

⁹ GARCIA MAYNEZ. op. cit. p. 51

¹⁰ PEREZNIETO CASTRO. op. cit. p. 223

¹¹ GARCIA MAYNEZ. op. cit. p. 51

¹² PEREZNIETO CASTRO. op. cit. p. 224

Por último, una vez diferenciado jurídicamente las acepciones de la palabra fuente, mencionaré las fuentes que en lo particular son las más importantes en el Sistema Jurídico Mexicano, siendo estas: la *Ley*, la *Costumbre*, la *Doctrina* y la *Jurisprudencia*.

a) Ley

En los países de derecho escrito, la legislación es la más rica y la más importante de las fuentes formales. Podríamos definirla como el *proceso por el cual uno o varios órganos del Estado formulan y promulgan determinadas reglas jurídicas de observancia general a las que se da el nombre específico de leyes*.¹³

La ley se define en cuanto al fondo, como “una disposición de orden general y permanente, que comprende un número indefinido de personas y de actos o hechos, a los cuales se aplica ipso jure, durante un tiempo indeterminado”.

En nuestro derecho vigente, la ley puede ser estudiada desde el punto de vista *material* y *formal*. Conforme al primero, *se entiende por ley toda disposición de orden **general, abstracta y obligatoria** que dispone no para un caso determinado, sino para situaciones generales*. En sentido formal, la ley no se define tomando en cuenta su naturaleza general, sino *el órgano que la elabora*, y de esta suerte se dice que es todo acto del **Poder Legislativo**, aunque no implique normas de observancia general.¹⁴

Materialmente hablando, la Ley tiene tres características:

- General
- Abstracta; y

¹³ GARCIA MAYNEZ. op. cit. p. 52

¹⁴ ROJINA VILLEGAS. op. cit. p.p. 34-36

- Obligatoria¹⁵

De acuerdo a lo anterior, la Ley emana del poder público, es el quien la dicta; es decir, quien la establece a través del órgano adecuado, que, en este caso, es el Poder Legislativo. Es este poder quien elabora la ley, y toca al poder ejecutivo promulgarla, ordenando que se le dé su debido cumplimiento.

Aunque la facultad de dictar la ley corresponde al Poder Legislativo, en ocasiones el Poder Ejecutivo, representado por el Presidente de la República, en uso de facultades extraordinarias que le concede el Legislativo, puede dictar la Ley. Las normas emanadas del Ejecutivo tienen la misma fuerza que toda ley, llamándose, entonces, **decretos**.¹⁶

b) Costumbre

La forma primitiva del desarrollo del Derecho es la costumbre, así, podemos afirmar que ésta es la primera manifestación histórica del Derecho. Se puede definir como la *observancia uniforme y constante de reglas de conducta obligatorias, elaboradas por una comunidad social para resolver situaciones jurídicas*.¹⁷

c) Doctrina

García Maynez, conceptúa a la doctrina como el estudio de carácter científico que los juristas realizan acerca del derecho, ya sea con el propósito puramente teórico de sistematización de sus preceptos, ya con la finalidad de interpretar sus normas y señalar las reglas de su aplicación.¹⁸

¹⁵ IDEM

¹⁶ MOTO SALAZAR EFRAIN Y MOTO JOSE MIGUEL. ELEMENTOS DE DERECHO. 41ª ed. Ed. Porrúa. México, 1996. p. 39

¹⁷ IBIDEM. p.p. 10-11

¹⁸ GARCIA MAYNEZ. op. cit. p. 76

d) Jurisprudencia

Muy difícil es estructurar una definición satisfactoria de la “jurisprudencia”. Se intuye su concepto, pero concretarlo en palabras exactas escapa a todo intento. Quizá con propósitos docentes, no filosóficos desde luego, pueda decirse que el conjunto de reglas o normas que la autoridad jurisdiccional que cuenta con atribuciones al respecto, deriva de la interpretación de determinadas prevenciones del derecho positivo, que precisan el contenido que debe atribuirse y el alcance que debe darse a éstas, y que, al ser reiteradas cierto número de veces en sentido uniforme, no contrariado, son obligatorias para quien deba decidir casos concretos regidos por aquellas prevenciones.¹⁹

*Es la interpretación que de la ley hacen los tribunales, cuando la aplican a cinco casos concretos sometidos a ellos y la generalizan.*²⁰

La jurisprudencia se equipara a la ley porque, aunque formalmente no es norma jurídica, lo es materialmente en cuanto posee los atributos esenciales de aquélla, que son la generalidad, la abstracción y la imperatividad. Y es obligatoria por que así lo establece la Constitución en su artículo 94, el que remite a la Ley Reglamentaria para el efecto de precisar los términos de tal obligatoriedad. Ciertamente, el invocado precepto constitucional dispone que “La Ley fijará los términos en que sea obligatoria la jurisprudencia que establezcan los tribunales del Poder Judicial de la Federación sobre interpretación de la Constitución, leyes y reglamentos federales o locales y tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano, así como los requisitos para su interrupción y modificación”.²¹

1.3. Proceso Legislativo

¹⁹ SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION. MANUAL DEL JUICIO DE AMPARO. 2ª ed. Ed. Themis. México, 2005. p. 175

²⁰ MOTO SALAZAR. op. cit. p. 10

²¹ SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION. op. cit. p. 175

Para el ilustre maestro García Máynez , en el moderno proceso legislativo existen seis diversas etapas, a saber: *Iniciativa, discusión, aprobación, sanción, publicación e iniciación de la vigencia.*

A fin de explicar en qué consisten los diferentes momentos de tal proceso, tomaremos como ejemplo las diversas etapas de la formación de las leyes federales, de acuerdo con la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos. Las reglas que lo norman hállanse contenidas en los artículos 71 y 72 de la citada ley fundamental, y 3 y 4 del Código Civil del Distrito. Los primeros refiéranse a la iniciativa, la discusión, la aprobación, la sanción y la publicación; los últimos fijan reglas sobre iniciación de la vigencia.

Son dos los poderes que en nuestro país intervienen en la elaboración de las leyes federales: legislativo y ejecutivo. La intervención de aquél relaciónase con las tres primeras etapas; la de éste, con las restantes.

a) Iniciativa

Es el acto por el cual determinados órganos del Estado someten a la Consideración del Congreso un proyecto de ley. “El derecho de iniciar leyes o decretos compete según el artículo 71 de la Constitución Federal:

- I. Al presidente de la República;
- II. A los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión, y
- III. A las Legislaturas de los Estados.

Las iniciativas presentadas por el Presidente de la República, por las Legislaturas de los Estados o por las Diputaciones de los mismos, pasarán desde luego a comisión. Las que presentaren los diputados o los senadores, se sujetarán a los trámites que designe el Reglamento de Debates” (alude al Reglamento de Debates de cada una de las Cámaras, es decir, al conjunto de normas que establecen la forma en que deben ser discutidas las iniciativas de ley).

b) Discusión

Es el acto por el cual las Cámaras deliberan acerca de las iniciativas, a fin de determinar si deben o no ser aprobadas. “Todo proyecto de ley o decreto, cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las Cámaras, se discutirá sucesivamente en ambas, observándose el Reglamento de Debates sobre la forma, intervalos y modo de proceder en las discusiones y votaciones” (Primer párrafo del artículo 72 de la Constitución Federal)

“La formación de las leyes o decretos puede comenzar indistintamente en cualquiera de las dos Cámaras, con excepción de los proyectos que versaren sobre empréstitos, contribuciones o impuestos, o sobre reclutamiento de tropas, todos lo cuales deberán discutirse primero en la Cámara de Diputados” (fracción H del artículo 72 constitucional).

A la Cámara en donde inicialmente se discute un proyecto de ley suele llamársele *Cámara de origen*; a la otra se le da el calificativo de *revisora*.

c) Aprobación

Es el acto por el cual las Cámaras aceptan un proyecto de ley. La Aprobación puede ser total o parcial.

d) Sanción

Se da este nombre a la aceptación de una iniciativa por el Poder Ejecutivo. La sanción debe ser posterior a la aprobación del proyecto por las Cámaras.

El Presidente de la República puede negar su sanción a un proyecto ya admitido por el Congreso (Derecho de veto). Esta facultad no es absoluta.

e) Publicación

Es el acto por el cual la ley ya aprobada y sancionada se da a conocer a quienes deben cumplirla. La publicación se hace en el llamado *Diario Oficial de la Federación*. Además de éste, existen en México los Diarios o Gacetas Oficiales de los Estados. Publíquense en tales Diarios las leyes de carácter local.

Las reglas sobre discusión, aprobación, sanción y publicación hállanse consignadas en los siguientes incisos del artículo 72 de la Constitución Federal:

“A.- Aprobado un proyecto en la Cámara de su origen pasará para su discusión a la otra. Si ésta lo aprobase, se remitirá al Ejecutivo, quien, si no tuviere observaciones que hacer, lo publicará inmediatamente.

“B.- Se reputará aprobado por el Ejecutivo, todo proyecto no devuelto con observaciones a la Cámara de su origen, dentro de diez días útiles; a no ser que, corriendo este término, hubiere el Congreso cerrado o suspendido sus sesiones, en cuyo caso la devolución deberá hacerse el primer día útil en que el Congreso esté reunido.

“C.- El proyecto de ley o decreto desechado en todo o en parte por el Ejecutivo, será devuelto, con sus observaciones, a la Cámara de su origen. Deberá ser discutido de nuevo por ésta, y si fuese confirmado por las dos terceras partes del número total de votos, pasará otra vez a la Cámara revisora. Si por ésta fuese sancionado por la misma mayoría, el proyecto será ley o decreto y volverá al Ejecutivo para su promulgación.

“Las votaciones de ley o decreto serán nominales.

“D.- Si algún proyecto de ley o decreto fuese desechado en su totalidad por la Cámara de revisión, volverá a la de su origen con las observaciones que aquélla le hubiere hecho. Si examinado de nuevo fuese

aprobado por la mayoría absoluta de los miembros presentes, volverá a la Cámara que lo desechó, la cual lo tomará otra vez en consideración, y si lo aprobare por la misma mayoría, pasará al Ejecutivo para los efectos de la fracción A, pero si lo reprobare, no podrá volver a presentarse en el mismo período de sesiones.

“E.- Si un proyecto de ley o decreto fuese desechado en parte, o modificado, o adicionado por la Cámara revisora, la nueva discusión de la Cámara de su origen versará únicamente sobre lo desechado o sobre las reformas o adiciones, sin poder alterarse en manera alguna los artículos aprobados. Si las adiciones o reformas hechas por la Cámara revisora fuesen aprobadas por la mayoría absoluta de los votos presentes en la Cámara de su origen, se pasará todo el proyecto al Ejecutivo, para los efectos de la fracción A. Si las adiciones o reformas hechas por la Cámara revisora fueren reprobadas por la mayoría de votos en la Cámara de su origen, volverán a aquélla para que tome en consideración las razones de ésta, y si por mayoría absoluta de votos presentes se desecharen en esta segunda revisión dichas adiciones o reformas, el proyecto, en lo que haya sido aprobado por ambas Cámaras, se pasará al Ejecutivo para los efectos de la fracción A. Si la Cámara revisora insistiere, por la mayoría absoluta de votos presentes, en dichas adiciones o reformas, todo el proyecto no volverá a presentarse sino hasta el siguiente período de sesiones, a no ser que ambas Cámaras acuerden, por la mayoría absoluta de sus miembros presentes, que se expida la ley o decreto sólo con los artículos aprobados, y que se reserven los adicionados o reformados para su examen y votación en las sesiones siguientes.

“F.- En la interpretación, reformas o derogación de las leyes o decretos, se observarán los mismos trámites establecidos para su formación.

“G.- Todo proyecto de ley o decreto que fuere desechado en la Cámara de su origen, no podrá volver a presentarse en las sesiones del año;

“H.- Las iniciativas de leyes o decretos se discutirán preferentemente en la Cámara en que se presenten; a menos que transcurran un mes desde que se pasen a la Comisión dictaminadora sin que ésta rinda dictamen, pues, en tal caso, el mismo proyecto de ley o decreto puede presentarse y discutirse en la otra Cámara.

“I.- El Ejecutivo de la Unión no puede hacer observaciones a las resoluciones del Congreso o de alguna de las Cámaras, cuando ejerzan funciones de cuerpo electoral o de jurado, lo mismo que cuando la Cámara de Diputados declare que debe acusarse a uno de los altos funcionarios de la Federación por delitos oficiales. Tampoco podrá hacerlas al decreto de convocatoria a sesiones extraordinarias que expida la Comisión Permanente.”

f) Iniciación de la vigencia

En el derecho patrio existen dos sistemas de iniciación de la vigencia: el *sucesivo* y el *sincrónico*. Las reglas concernientes a los dos las enuncia el artículo 3° del **Código Civil del Distrito Federal**. Este precepto dice así: “Las leyes, reglamentos, circulares o cualesquiera otras disposiciones de observancia general, obligan y surten sus efectos tres días después de su publicación en el Periódico Oficial. En los lugares distintos del en que se publique el Periódico Oficial, para que las leyes, reglamentos, etc., se reputen publicados y sean obligatorios, se necesitan que, además del plazo que fija el párrafo anterior, transcurra un día más por cada cuarenta Kilómetros de distancia o fracción que exceda de la mitad.”

La lectura del precepto transcrito revela el, que son dos las situaciones que pueden presentarse: si se trata de fijar la fecha de iniciación de la vigencia relativamente al lugar en que el Diario Oficial se publica, habrá que contar tres días a partir de aquel en que la disposición aparece publicada; tratándose de un lugar distinto, deberá añadirse a dicho plazo un día más por

cada cuarenta Kilómetros o fracción que exceda de la mitad. (Sistema Sucesivo)

El lapso comprendido entre el momento de la publicación y aquel en que la norma entra en vigor, recibe, en la terminología jurídica, el nombre de *vocatio legis*. La *vocatio legis* es el término durante el cual racionalmente se supone que los destinatarios del precepto estarán en condiciones de conocerlo y, por ende, de cumplirlo. Concluido dicho lapso, la ley obliga a todos los comprendidos dentro del ámbito personal de aplicación de la norma.

El *sistema sincrónico* hállase consagrado en el artículo 4° del **Código Civil**. “Si la ley, reglamento, circular o disposición de observancia general, fija el día en que debe comenzar a regir, obliga desde ese día, con tal de que su publicación haya sido anterior.”

Este precepto tiene el defecto de no señalar el término de la *vocatio legis*.²²

1.4. Clasificación del derecho

1.4.1. Derecho objetivo y derecho subjetivo

El derecho, en su sentido *objetivo*, es un conjunto de normas. Trátase de preceptos imperativo-atributivos, es decir, de reglas que, además de imponer deberes, conceden facultades. Frente al obligado por una norma jurídica descubrimos siempre a otra persona facultada para exigirle el cumplimiento de lo prescrito. La autorización concedida al pretensor por el precepto es el derecho en sentido *subjetivo*.

²² GARCIA MAYNEZ. op. cit. p.p. 53-60

El derecho *subjetivo* es una función del objetivo. Éste es la norma que permite o prohíbe; aquél, el permiso derivado de la norma. El derecho *subjetivo* no se concibe fuera del *objetivo*, pues siendo la posibilidad de hacer (o de omitir) lícitamente algo, supone lógicamente la existencia de la norma que imprime a la conducta facultada el sello positivo de la licitud.

Los dos conceptos se implican recíprocamente; no hay derecho *objetivo* que no conceda facultades, ni derechos *subjetivos* que no dependan de una norma.²³

1.4.2. Derecho vigente y derecho positivo

Llamamos *orden jurídico vigente* al conjunto de normas Impero-atributivas que en una cierta época y un país determinado la autoridad política declara obligatorias. El derecho vigente está integrado tanto por las reglas de orden consuetudinario que el poder público reconoce como por los preceptos que formula. La vigencia deriva siempre de una serie de supuestos. Tales supuestos cambian con las diversas legislaciones. En lo que toca al derecho legislado, su vigencia encuéntrase condicionada por la reunión de ciertos requisitos que la ley enumera.²⁴

El derecho positivo designa a los preceptos establecidos de un cierto modo. Su forma de creación los distingue de cualquier otro sistema normativo de premisas metafísicas o místicas. El acto de creación (o modificación) admite varios modelos; lo importante es que esta creación o modificación normativas sean resultado de hechos sociales públicamente observables.

Consistentemente con lo anterior los juristas (iusnaturalistas o positivistas) usan la expresión “derecho positivo” para referirse a un derecho

²³ IBIDEM. p.p. 36-37

²⁴ IDEM

puesto o establecido por actos humanos a una determinada comunidad. De esta forma, el derecho positivo se opone a un “derecho” no puesto por actos humanos; se contrapone a un derecho ideal o aspirado o supuesto. Contrariamente a la idea del derecho natural, considerado atemporal y universal, el derecho positivo es siempre el derecho de determinada comunidad histórica (Roma, Bizancio, Inglaterra).

Por otro lado, la expresión “*derecho positivo*” significa “derecho existente” e implica que el objeto al que se refiere realmente existe (como derecho), que opera, que es efectivamente seguido por súbditos y aplicado por funcionarios. En este sentido el derecho positivo se opone al “derecho” que no existe (que dejó de existir o nunca existió), se opone al “derecho” derogado, así como al “derecho” que deja de ser eficaz y pierde validez.²⁵

1.4.3. Derecho natural

El *derecho natural* es el conjunto de normas jurídicas que tienen su fundamento en la naturaleza humana, esto es de juicios de la razón práctica que enuncian un deber de justicia. Y no, como algunos pretenden, un derecho en sentido moral o un código ideal de normas, pues de este modo no sería derecho sino moral y sus normas no serían jurídicas sino morales, no existiría realmente sino sólo idealmente que es lo mismo que no existir.

El derecho natural esta presente a lo largo de la historia de la filosofía del derecho como la respuesta a la exigencia racional de la existencia de una justicia absoluta y objetiva, para evitar caer en el absurdo de hacer depender la verdad y la justicia de la voluntad, tal vez caprichosa del legislador; sosteniendo la existencia de reglas naturales de la convivencia humana, fundadas en la misma naturaleza del hombre, como un conjunto de reglas

²⁵ DICCIONARIO JURIDICO 2000, CD. op. cit.

universales y necesarias a la vida social. En efecto, al ser el derecho el reglamento de la vida social, resultaría completamente irracional que tuviese fines contrarios a los naturales de la convivencia humana.

El derecho natural es una parte de la ley natural, no toda la ley natural, pues esta comprende, además de los criterios y principios rectores supremos de la conducta humana en su aspecto social (a los que llamamos derecho natural), aquellos a los que se refieren al actuar individual del hombre, que son propiamente las normas morales. La ley natural es la participación, en lo que corresponde al hombre de la ley eterna (ordenación general del universo) puesta por Dios (Ordenador, Creador o como se quiera llamar) en la naturaleza del hombre; cuyos principios conocemos no por revelación directa de Dios, sino únicamente por medio de nuestra razón. Así, la ley natural es “el conjunto de leyes racionales que expresan el orden de las tendencias o inclinaciones naturales a los fines propios del ser humano, aquel orden que es propio del hombre como persona”. Dicho en otras palabras, el derecho natural es la parte de la ley natural que se refiere a las relaciones de justicia. Ambos conceptos, ley natural y derecho natural, no pueden separarse pues uno es parte del otro, pero tampoco deben ser confundidos, pues designan realidades distintas.²⁶

1.4.4. Derecho adjetivo y derecho sustantivo

Derecho adjetivo tradicionalmente se ha utilizado para hacer referencia a las normas del derecho procesal.²⁷

El *derecho sustantivo* nos referimos a todo aquel derecho que no tiene el carácter de procesal. Así, por ejemplo, las normas contenidas en el Código

²⁶ IBIDEM.

²⁷ DE PINA RAFAEL y DE PINA VARA RAFAEL. DICCIONARIO DE DERECHO. 31 ed. Ed. Porrúa. México, 2003. p. 228

de Procedimientos Civiles son derecho adjetivo, mientras que las contenidas en el Código Civil son de derecho sustantivo.

Sin embargo, el carácter distintivo de “procesal” no es suficiente para definir al derecho adjetivo, pues dentro de éste también se comprenden las llamadas *normas conflictuales o regla de conflicto* porque tienen como objeto guiar al jurista o al juez respecto de cuál derecho será aplicable.²⁸

1.5. Clasificación de las distintas ramas del derecho

Para Leonel Pereznieto, clasificar es un recurso pedagógico para mostrar más claramente las partes de un todo y de esa forma ayudar a entender el fenómeno o concepto de que se trate. En todo caso, la clasificación consiste en ubicar en cajones diferentes al conocimiento, lo que no siempre resulta correcto o adecuado porque al final depende del criterio o del arbitrio de quien clasifica.²⁹

1.5.1. Derecho público y derecho privado

La distinción entre derecho público y derecho privado es una distinción decimonónica que se realizó cuando el derecho se planteaba en función del derecho de los particulares (derecho privado) y el derecho del Estado (derecho público). Pero ya desde a principios del siglo XX esa distinción tajante empezó a borrarse con el derecho laboral, en el que tradicionalmente los contratos se celebraban entre patrón y trabajador en forma privada, a fin de defender a la parte débil, al trabajador, debió intervenir el Estado y regular

²⁸ PEREZNIETO CASTRO. op. cit. p. 171

²⁹ IBIDEM. p. 175

la contratación. Lo mismo sucedió en otros sectores del derecho y así, a mediados del siglo XIX, no era técnicamente correcta una distinción tan absoluta; no obstante, la retomaremos única y exclusivamente con fines de clasificación para efectos didácticos.

El tipo de relación entre los particulares y el Estado, o de los particulares entre sí o entre un particular y el Estado, actuando este último sin su carácter de ente público, no fundamenta la clasificación de los citados derechos. De esta manera, la distinción entre derecho público y derecho privado carece de fundamento y ha sido abandonada en la doctrina moderna; sin embargo, como lo dijimos antes, la hemos retomado con fines exclusivamente pedagógicos.

Antes de continuar es importante señalar que haremos una simple enumeración de las disciplinas generales pues también, hoy en día, éstas pueden subdividirse en otras más, dada la especialidad del derecho moderno.³⁰

Público

- Constitucional
- Administrativo
- Procesal
- Penal

Privado

- Civil
- Mercantil
- Bancario

Otros tipos

- Agrario
- Del trabajo

³⁰ IBIDEM. p.p. 175-177

- Aéreo
- Económico
- Fiscal
- Militar
- Canónico
- Marítimo³¹

a) Derecho público

Patrick Courbe, conceptúa al derecho público como el conjunto de normas que regulan la organización del Estado y los procedimientos entre éste y los particulares.³²

- Derecho Constitucional.- Esta materia del derecho está integrada por un conjunto de normas que tienen por objeto la organización del Estado y el funcionamiento de sus poderes.³³

- Derecho Administrativo.- Es el conjunto de reglas jurídicas relativas a la acción administrativa del estado, la estructura de los entes del poder ejecutivo y sus relaciones.³⁴

- Derecho Procesal.- Es el conjunto de reglas destinadas a la Aplicación de las normas del derecho a casos particulares, ya sea con el fin de esclarecer una situación jurídica dudosa, ya con el propósito de que los órganos jurisdiccionales declaren la existencia de determinada obligación y, en caso necesario, ordenen que se haga efectiva.³⁵

³¹ VILLOORO TORANZO, GARCIA MAYNEZ, RECASENS SICHES, TRINIDAD GARCIA Y RAFAEL DE PINA Y RAFAEL DE PINA VARA citado por PEREZNIETO CASTRO. op. cit. p. 177

³² COURBE PATRICK citado por PREZNIETO CASTRO. op. cit. 178

³³ MORENO DANIEL. DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO. 12ª ed. Ed. Porrúa. México, 1993. p. 1

³⁴ MARTINEZ MORALES RAFAEL I. DERECHO ADMINISTRATIVO 1er Y 2o. CURSOS. 5ª ed. Ed. Oxford. México, 2004. p. 7

³⁵ GARCIA MAYNEZ. op. cit. p. 143

- Derecho Penal.- El criminalista español Eugenio Cuello Calón lo Define como el “conjunto de normas que determinan los delitos, las penas que el Estado impone a los delincuentes y las medidas de seguridad que el mismo establece para la prevención de la criminalidad”.³⁶

b) Derecho privado

Courbe define el derecho privado como el conjunto de normas que regulan las relaciones entre particulares o con colectividades privadas tales como sociedades.³⁷

- Derecho Civil.- Se define como el conjunto de normas que rigen las relaciones de los particulares entre sí y de aquéllos con el Estado, actuando este último sin su carácter de ente soberano.³⁸

- Derecho Mercantil.- “Es el conjunto de normas que regulan la actividad de los comerciantes y las relaciones derivadas de los actos de comercio” (conforme al artículo 1o. del *Código de Comercio*).

- Derecho Bancario.- Es ésta una subdivisión del derecho mercantil que rige las relaciones de los comerciantes que operan como sociedades nacionales de crédito, tanto en sus relaciones con los particulares como con el Estado y entre sí o a través de los organismos comunes a esos comerciantes, como es el caso de la Comisión Nacional Bancaria.³⁹

c) Otros tipos de derecho

En éstos, no está clara la división entre los ámbitos público y privado, o

³⁶ CUELLO CALON citado por GARCIA MAYNEZ. op. cit. p. 141

³⁷ COURBE PATRICK citado por PEREZNIETO CASTRO. op. cit. p. 14

³⁸ PEREZNIETO CASTRO. op. cit. p. 188

³⁹ IBIDEM. p. 210

bien, no se les ha ubicado tradicionalmente en una de las dos ramas del derecho.⁴⁰

- Derecho agrario.- Es la rama del derecho integrada por “normas Jurídicas que regulan la actividad en el campo derivada de la tenencia y explotación de la tierra, con el fin de lograr el bien de la comunidad rural.”⁴¹

- Derecho del Trabajo.- Se define como el conjunto de normas dirigidas a reglamentar las relaciones entre patrones y trabajadores y a resolver los conflictos derivados de aquéllas.⁴²

- Derecho aéreo.- Es la disciplina que estudia las normas relativas a la navegación aérea, a las aeronaves y al espacio aéreo, como elementos indispensables de tal navegación.⁴³

- Derecho Económico.- Tiene por objeto el marco institucional y normativo en que se desarrolla la actividad económica, actividad que en nuestro tiempo desarrolla esencialmente el Estado y complementariamente al individuo; tiene como meta el progreso, el desarrollo y el cambio social.⁴⁴

- Derecho Fiscal.- Conjunto de normas que regulan las contribuciones (impuestos, derechos, etc.) a cargo de los particulares, y su obtención, manejo y aplicación por parte del Estado en la realización de sus actividades.⁴⁵

- Derecho Militar.- Esta disciplina, según Véjar Vazquez, se refiere a las normas “que coordinan y conciertan las relaciones derivadas de la vida marcial”. Sostenía el autor que este derecho regula la conducta personal del soldado, las relaciones recíprocas del personal militar, los

⁴⁰ IDEM.

⁴¹ RUIZ MASSIEU citado por PEREZNIETO CASTRO. op. cit. p. 211

⁴² PEREZNIETO CASTRO. op. cit. p. 213

⁴³ GARCIA MAYNEZ. op. cit. p. 153

⁴⁴ WITNER JORGE citado por PEREZNIETO CASTRO. op. cit. p. 215

⁴⁵ PEREZNIETO CASTRO. op. cit. p. 216

deberes de los miembros del ejército, las relaciones de éstos con otros órganos del Estado y con la sociedad y, por último, la organización y el funcionamiento de las instituciones armadas.⁴⁶

- Derecho Canónico.- Consiste en el sistema de normas jurídicas que regulan las relaciones internas y externas de la Iglesia católica, apostólica y romana, y que aseguran las condiciones de la comunidad de vida cristiana para cumplir los fines de la institución.⁴⁷

- Derecho Marítimo.- Lo constituyen, cada una de las actividades reconocidas por el derecho del mar: libertad de navegación, libertad de sobrevuelo, libertad de tendido de cables y tuberías submarinas, libertad de pesca, libertad de construcción de islas artificiales y otras instalaciones autorizadas por el derecho internacional, y libertad de investigación científica.⁴⁸

⁴⁶ VEJAR VAZQUEZ citado por GARCIA MAYNEZ. op. cit. p. 143

⁴⁷ GARDELLA citado por PEREZNIETO CASTRO. op. cit. p. 216

⁴⁸ SALGADO JOSE EUSEBIO citado por PEREZNIETO CASTRO. op. cit. p. 217

CAPÍTULO SEGUNDO

DERECHO CONSTITUCIONAL

2.1. Sociedad, Estado y Derecho

2.1.1. Sociedad

Primeramente, desde una óptica en rigor formal jurídica, la Sociedad es el caso típico de una persona jurídica, la cual es considerada como persona, porque el orden jurídico le confiere derechos y obligaciones relativos a todos los miembros que integran esta persona colectiva.⁴⁹

Por lo que se debe tener muy claro es que para el tema de Sociedad, Estado y Derecho, tenemos que partir de que la Sociedad no solo se encuentra unida sólo por elementos físicos y económicos, sino sobre todo, por elementos culturales, por que sin estos elementos difícilmente nos podríamos explicar como la sociedad se relaciona con el Estado y a su vez, con el Derecho.

Debemos insistir que en términos genéricos hablar de sociedad implica que una serie de individuos tienen una proximidad física, en el sentido de que se ubican en el mismo territorio, que comparten elementos de subsistencia y de convivencia. Pero la sociedad que le interesa al Derecho Constitucional y, particularmente, la que le interesará al tema de Sociedad, Estado y Derecho, será una sociedad que comparta además otros elementos que son de carácter cultural, tales como las tradiciones y costumbres. Cuando una

⁴⁹ KELSEN citado por QUIROZ ACOSTA ENRIQUE. LECCIONES DE DERECHO CONSTITUCIONAL. 2ª ed. Ed. Porrúa. México, 2002. p. 1

sociedad tiene fuertes lazos culturales y políticos; éstos deben reflejarse en el Estado y en su orden jurídico.

Lo primero que se debe tomar en cuenta en cuanto al tema de la sociedad en nuestra disciplina, es el elemento determinado por la población, que es un elemento estrictamente cuantitativo, para después “aterrizar” en la concepción del término pueblo, que implica un concepto más cualitativo equiparable al concepto de sociedad.

Algunos autores han analizado también el concepto de nación, el cual se conforma con el concepto genérico de sociedad.

Los conceptos de población, pueblo y nación son fundamentales para entender el ámbito del Derecho Constitucional, debemos tener mucho cuidado cuando nos refiramos al término nación, para comprender el tema de Sociedad, Estado y Sociedad; ya que algunos autores constitucionales el término nación tiene una connotación sociológica y no jurídica.

En síntesis, la sociedad se convierte en comunidad cuando se dan fuertes lazos culturales, y la comunidad en nación, cuando hay una conciencia de pertenencia a la misma comunidad, a través de un pasado común, un proyecto de futuro que también se comparte además de otros elementos de identidad.⁵⁰

2.1.2.Estado

Las normas de conducta existen en sociedad para su propia sobrevivencia; es decir, cuando el ser humano se percata que es gregario por necesidad, también se da cuenta de que esa necesidad que tiene el hombre

⁵⁰ QUIROZ ACOSTA. op. cit.. p.p. 2-4

requiere de reglas, y estas reglas de conducta son necesarias para la vida de los individuos. Esas reglas les van a permitir no sólo vivir en comunidad, sino también revisar sus fines espirituales, materiales y societarios. Entonces estaremos en presencia del elemento jurídico, el cual se ha venido desarrollando al par de la historia de la humanidad, primero a partir de ciertas normas de carácter general desarrollados en los clanes o las hordas, para después desarrollar conceptos jurídicos más completos en las tribus y finalmente en estructuras estatales más acabadas.⁵¹

La creación del orden jurídico político supone necesariamente el ejercicio de un poder, cuyo elemento generador es la comunidad y cuya causa eficiente es el grupo humano que en su nombre o en su representación lo elabora. Ese poder es el medio a través del cual se consigue la organización o estructuración jurídico-política que la nación pretende darse (autodeterminación) o que la nación acepta mediante su acatamiento.⁵²

El estado es producto del ejercicio de la soberanía de la propia sociedad; a través del propio derecho surge el Estado. Aún cuando en las sociedades primitivas no podemos tener definidas las características que hoy implica un sistema racional de normas sociales de la conducta, que declara obligatoria la autoridad para solucionar los conflictos sociales, sus rasgos se observan en todo hecho jurídico, pero se van desarrollando poco a poco, del sistema más pequeño al más evolucionado hasta llegar a la estructura estatal, en la cual si bien el derecho originó al Estado, también se convierte el derecho en instrumento del Estado.

De esa manera, en virtud de la sociedad nació el orden jurídico, y a partir del orden jurídico, ante una sociedad cada vez más compleja se requirió de una estructura jurídico-política, la cual fue instrumentada a partir del surgimiento del Estado. Entonces, el Estado, visto desde esa óptica, también es producto de la sociedad, pero de la sociedad permanentemente

⁵¹ QUIROZ ACOSTA. op. cit. p. 4

⁵² BURGOA citado por QUIROZ ACOSTA. op. cit. p. 4

establecida bajo un orden jurídico, es decir, una estructura jurídico-política, en un territorio donde persisten los valores sociales y culturales de una comunidad. Así estamos en presencia de la Sociedad, Estado y el Derecho.⁵³

2.1.3. Derecho y su relación con el Estado y la Sociedad

Llegamos pues al punto de contestar concretamente, ¿Qué papel jugará el derecho en la sociedad y en el Estado?, para Quiroz Acosta, en primer lugar, el derecho será un instrumento del Estado, pero a la vez, el derecho será una limitante para el mismo Estado, es decir, desde la óptica de la sociedad, el derecho será un instrumento de la sociedad para que el Estado se encuentre acotado.

La sociedad crea al derecho, y a través del poder soberano crea también al Estado, de esa manera, la sociedad detenta o acota al Estado en función de una serie de reglas. Pero necesariamente el derecho será también el instrumento en virtud del cual opere el Estado; así tenemos que la sociedad a través de un poder soberano será quien creó un orden jurídico y al mismo tiempo quien configure al Estado, porque posee el poder soberano para crear al orden jurídico, lo que se identificará como Poder Constituyente.

En efecto, a través del Poder Constituyente, se configura la carta fundamental; es decir, la Constitución, que norma a la sociedad a partir de un orden jurídico, el cual se sustenta en un orden estatal. Ambos orden jurídico y orden estatal son producto del poder soberano. Ese poder soberano, al crearse las estructuras estatales, le otorga al Estado también un órgano o potestad en virtud de la cual va a estar en posibilidad de actuar, y ese será el poder público, que es la organización estatal por excelencia, la cual concreta

⁵³ QUIROZ ACOSTA. op. cit. p.p. 5-6

la actividad estatal al ser un producto del poder soberano de la sociedad, y por lo tanto, se insiste tendrá que ser acotado para evitar sus excesos. En virtud de que el poder público es el resultado del ejercicio de ese poder soberano, y en virtud de que el derecho será el instrumento del Estado para frenar sus acciones, debe estar claro que el poder público tendrá límites que serán impuestas por medio de la Constitución y en ejercicio del poder soberano de la misma sociedad.

Por último, es muy importante que identifiquemos que pese a la vinculación tan estrecha entre el Estado y el Derecho, ambos poseen una independencia, donde el derecho es el sistema jurídico, y como tal es el instrumento del Estado que genera la sociedad para la realización de los valores sociales, individuales, espirituales y materiales del individuo.⁵⁴

2.2. Concepto del Derecho Constitucional

2.2.1. Concepto y caracteres del Derecho Constitucional

Para Quiroz Acosta, el Derecho Constitucional en sentido amplio, es la parte del derecho que regula las instituciones políticas del Estado, por lo tanto, su objeto será el estudio de las instituciones políticas desde una óptica jurídica, o bien, el derecho que regula las instituciones políticas del Estado.

Cuando hablamos de Derecho Constitucional, encontramos que se trata de los principios jurídicos de mayor trascendencia estatal y la base fundamental del derecho; por esta razón el Derecho Constitucional no es únicamente una rama del derecho, es mucho más, es la rama fundamental, incluso no sólo para el derecho público sino para las demás ramas del

⁵⁴ IBIDEM. p.p. 6-8

derecho. Como tal, el Derecho Constitucional tiene características que lo distinguen de las demás ramas y lo colocan por encima de ellas.

Nos percatamos que el Derecho Constitucional aparece mucho después que las demás ramas del derecho. Por ello, es muy claro que según los estudiosos del derecho primero nace el derecho civil que norma las relaciones privadas de las personas, así como las instituciones de carácter penal, y ambas aparecen antes que cualquier otro cuerpo sistematizado de carácter doctrinario e institucional que norme al Estado en su conjunto, y como tal sea materia de derecho constitucional.

Si bien, los primeros estudios de Derecho Constitucional aparecen desde finales del siglo XIX y a principios del siglo XX, eso no quiere decir que no hubiere existido. El Derecho Constitucional existe desde el momento en que hay una reglamentación jurídica respecto desde instituciones políticas, por lo tanto, debemos admitir que desde muchos siglos atrás ya existía el Derecho Constitucional. No obstante, su estudio doctrinario y sistematizado se genera después.⁵⁵

Debemos tener presente que la doctrina constitucional se crea bajo una óptica ideológica que está íntimamente vinculada a la concepción del Estado de Derecho.⁵⁶ Hoy en día, para diversos tratadistas, hablar de un Estado de Derecho no significa únicamente hablar de un sistema normativo con características específicas, entre las cuales señalamos: **a)** que limite a la autoridad para que los individuos cuenten con garantías frente al poder; **b)** que ese sistema normativo organice al Estado; y, en complemento e, incluso, derivación de ambos, **c)** que haya en ese Estado un régimen de libertades y un régimen de seguridad jurídica.

Desde su aparición, el Estado de Derecho se concibe a partir del Estado Liberal y, a partir de entonces, se van definiendo los alcances del

⁵⁵ IBIDEM. p.p. 10-11

⁵⁶ DE LA CUEVA citado por QUIROZ ACOSTA. op. cit. p. 11

estudio del Derecho Constitucional. De esta manera, se puede decir que el Derecho Constitucional está vinculado directamente con la evolución del Estado liberal.

Ahora bien, para el Derecho Constitucional es importante la existencia de un documento legal supremo, estructurador de los elementos del Estado, al que denominaremos Constitución Política.

Pues bien, el elemento fundamental de nuestro estudio será el documento legal supremo denominado Constitución Política, el cual no es nuestro único objeto de estudio, aunque si es el más importante, porque precisamente en él se establecen las instituciones políticas fundamentales de un Estado.

Para muchos autores como Kart Schmitt, en cierto sentido, hablar de la Constitución, es hablar de las decisiones políticas fundamentales de un Estado, debido a que es conveniente que estas decisiones estatales se ubiquen en ese documento legal supremo. Dicho documento tiene un contenido variante, pero evidentemente su característica preponderante es la inclusión de decisiones políticas fundamentales.

En conclusión, el Derecho Constitucional es un derecho que define la estructura del Estado y su funcionamiento, con el objeto de salvaguardar la libertad de los seres humanos en una convivencia pacífica; y para ello, establece los derechos mínimos de los destinatarios del poder público y establece un régimen acotado de competencias para los detentadores del poder. De esa manera, el Derecho Constitucional al organizar el funcionamiento del Estado, define dos de sus funciones principales: **a)** Organiza y define el funcionamiento del poder público y, por lo tanto, el régimen competencial de sus agentes; y, **b)** Los derechos de los destinatarios

frente al poder público. Ambas funciones implican el ejercicio mínimo de un Estado de Derecho.⁵⁷

2.2.2.Elementos del Derecho Constitucional

Para Quiroz Acosta, el primer elemento es la *Teoría y las doctrinas constitucionales*, que consisten en el análisis especulativo y abstracto de las principales instituciones de carácter constitucional que nos permitirán explicarnos los fenómenos políticos del Estado. *El segundo* elemento , es la *Historia Constitucional*. Los principales fenómenos constitucionales se dan a partir de los acontecimientos políticos de la vida del Estado; es decir, existe una historia de instituciones político jurídicas en cada país con lo cual se nutre la Historia Constitucional.

Un tercer elemento es *el estudio del texto y las interpretaciones constitucionales* que implica el análisis de los documentos legales supremos que dan estructura a la vida del Estado; reconociendo, que en muchas ocasiones son resultado Tanto de las teorías como de las doctrinas en la materia. Y el cuarto elemento, que es *la legislación constitucional*, que son las leyes que se refieren a la estructura y funcionamiento del Estado.⁵⁸

2.2.3.Objeto y fin del Derecho Constitucional

Siguiendo a André Hauriou podemos decir que el objeto del Derecho Constitucional es el encuadramiento jurídico de los fenómenos políticos.

⁵⁷ QUIROZ ACOSTA. op. cit. p.p. 11-20

⁵⁸ IBIDEM. p.p. 30-31

Por su parte, el fin es la meta a la cual aspira el Derecho Constitucional, es el ideario en la vida de un Estado, es aludir también al ideario de los seres humanos de la nación. Son los ideales a los cuales aspira el Derecho Constitucional, es el espacio mínimo de igualdad y libertad de los seres humanos, es la sociedad con bienestar.⁵⁹

2.3. Concepto de Constitución

2.3.1. Concepto material y formal de Constitución

Según Kelsen la Constitución puede ser contemplada en dos sentidos: en un sentido material y en un sentido formal.

En su *sentido material* está constituida por los preceptos que regulan la creación de normas jurídicas generales y, especialmente, la creación de leyes. La Constitución en sentido material implica, pues, el contenido de una Constitución.

La Constitución en *sentido formal* dice Kelsen, es cierto documento solemne, un conjunto de normas jurídicas que solo pueden ser modificadas mediante la observancia de prescripciones especiales, cuyo objeto es dificultar la modificación de tales normas. La Constitución en sentido formal es el documento legal supremo.⁶⁰

⁵⁹ IBIDEM. p. 33

⁶⁰ IBIDEM. p. 35

2.3.2.Elementos de la Constitución. Parte Orgánica y Dogmática.

Para Quiroz Acosta se ha generalizado la idea que toda Constitución tiene una parte dogmática y una parte orgánica. Los derechos de los individuos frente al Estado y las garantías individuales son la *parte dogmática* de una Constitución, y la estructura y funcionamiento del Estado son la *parte orgánica*. Ambas partes integran “los elementos de una Constitución”.

Actualmente, si tratáramos de estudiar los elementos que componen una Constitución, sería mucho más complejo, debido a que los derechos del hombre, si bien son las garantías individuales, su concepción es más amplia que lo que entendemos por derechos de los individuos frente al Estado. Asimismo, también hay garantías sociales en una Constitución moderna que quizás rebasarían al concepto de parte dogmática de la Constitución.

Observando la parte orgánica de la Constitución, vemos en primer lugar que se refiere al análisis de la estructura y funcionamiento del Estado, la forma en como se organiza el Estado, pero también existe en toda Constitución una “superestructura”, que consiste en aquellos principios que son distintos a la organización del Estado y a los derechos del hombre, pero que definen y direccionan al Estado.

El Maestro Felipe Tena Ramírez señala que en una Constitución no solo hay una parte orgánica y otra dogmática, también existe una “Superestructura Constitucional”, que implica cuatro contenidos fundamentales para toda Constitución: soberanía popular, forma de gobierno, supremacía constitucional e inviolabilidad constitucional. En nuestra opinión habría que agregar control constitucional.

Entonces, además de la parte dogmática y de la parte orgánica que son los dos contenidos, digamos, tradicionales de toda Constitución, tenemos una superestructura constitucional.

Por soberanía popular entendemos que es el poder supremo de autodeterminación y autolimitación, que radica en el pueblo (artículos 39, 40 y 41).

En lo que respecta al Principio de Supremacía Constitucional (artículo 133) significa dos cosas: jerarquía que se traduce en que la norma suprema es la Constitución, y todas las normas y todos los actos jurídicos en ese régimen deben ser acordes con ella; es decir, todo régimen jurídico es un sistema coherente y armónico, y cuando por excepción hay normas que se contraigan, el propio régimen jurídico debe tener fórmulas de solución.

El principio de Inviolabilidad Constitucional (artículo 136) significa la imposibilidad de trastocar el régimen jurídico establecido y garantizar las libertades y la seguridad jurídica del régimen. Son los principios y las medidas que adopta un régimen, por medio de un texto del orden jurídico supremo, para impedir que se elimine el propio régimen legal; que se violenten los principios que el mismo establece. Sin embargo, inviolabilidad constitucional no significa inmovilismo constitucional, una Constitución puede modificarse, enmendarse, reformarse o modificarse, mediante las reglas que prevé esta misma, o habrá quien sostenga, el “derecho” inalienable a la Revolución, el cual no es de carácter jurídico ya que sería una contradicción del propio régimen jurídico.

El control constitucional consiste en que existen los mecanismos para la resolución de conflictos para obtener la respetabilidad de la Constitución, en nuestro régimen es muy importante el juicio de amparo, la acción de

inconstitucionalidad y la resolución de conflictos entre poderes e instancias federales.⁶¹

a) Garantías Constitucionales. Concepto e Importancia

En el ámbito jurídico existe primero la noción de garantía en el derecho privado, que es el pacto accesorio mediante el cual se asigna determinada cosa al cumplimiento de alguna obligación, como la prenda. Ahora bien, en el derecho público es una relación subjetiva, pero directa, entre la autoridad y la persona, no entre persona y persona. Esa relación se origina, por un lado, en la facultad soberana de imponer el orden y regir la actividad social y, por el otro, en la necesidad de que las personas no sean atropelladas en sus derechos humanos por la actuación de la autoridad.

Las garantías son una creación de la Constitución, en tanto que los derechos protegidos por esas garantías son los derechos del hombre, que no provienen de ley alguna, sino directamente de la calidad y de los atributos del ser humano; esto es, hay que distinguir entre derechos humanos, que en términos generales son facultades de actuar o disfrutar, y garantías, que son los compromisos del Estado de respetar la existencia y el ejercicio de esos derechos.

La mera existencia humana conduce a reconocer que los hombres tienen, **derecho a la vida, a la libertad, a la igualdad, a la propiedad, a la posesión, a la educación, al trabajo**, etc., mediante cuyo ejercicio alcanzan su progreso y su destino.

En el lenguaje jurídico el conjunto de facultades que el hombre tiene por su propia naturaleza para usar y disfrutar de los medios antes referidos, es designado con el nombre de *derechos humanos o del hombre*, y las prevenciones que mandan respetar esos derechos son las *garantías* que la *Constitución* otorga.

⁶¹ IBIDEM. p.p. 31-33

Las garantías son *derechos públicos*, puesto que están incorporadas a la Constitución, que las instituye en beneficio de las personas y a cargo de las autoridades, como limitaciones en el ejercicio de los órganos gubernativos en general, y cuya satisfacción importa teóricamente al interés social como al individual; y también son *derechos subjetivos* porque no recaen sobre cosas materiales, sino que simplemente dan una acción personal para lograr que el órgano gubernativo que corresponda respete los derechos garantizados.

Las garantías configuran una relación constitucional, , que en un extremo tiene al Estado en general, y en el otro extremo están todas y cada una de las personas que se encuentran en el territorio nacional y que por su sola condición humana son los titulares de dichas garantías; sin embargo, esa relación obliga únicamente a las autoridades, pues les impone en el ejercicio de sus facultades las restricciones que propiamente componen las garantías, en tanto que las personas no necesitan dar ni hacer absolutamente nada para disfrutar plenamente de dichas garantías, dentro del marco de los respectivos preceptos constitucionales.⁶²

2.4. Supremacía Constitucional

2.4.1. Supremacía Constitucional y el sistema jurídico estatal

Para el maestro Quiroz Acosta en un sistema jurídico, la supremacía constitucional significa que la Constitución es la norma que denominamos fundamental, que está en la cúspide o por encima de las demás normas jurídicas.⁶³

⁶² BAZDRESCH LUIS. GARANTIAS CONSTITUCIONALES. 5ª ed. Ed. Trillas. México, 2002. p.p. 11-19

⁶³ QUIROZ ACOSTA. op. cit. p. 97

Es pues la Constitución el documento legal supremo, el que se ubica en la cúspide. Y esta característica de supremacía va a tener consecuencias importantes para nuestro sistema jurídico. Para el Estado de Derecho, aludir a la supremacía, es aludir a que esta norma es la norma primaria, que va a ser el primer elemento de referencia en todo orden jurídico del Estado de que se trate, va a ser el primer punto de referencia de todo ordenamiento existente. Va a ser la fuente de creación de todo el sistema jurídico y también, según lo expresa el profesor Ignacio Burgoa⁶⁴, esta primariedad va a implicar que nuestra norma fundamental va a ser la fuente creativa de los órganos primarios del Estado, la demarcación de la competencia de esos órganos primarios, va a ser también la formación básica de su integración humana y esto, a su vez, nos revela que las decisiones fundamentales del Estado, van a estar precisamente en esa ley fundamental, van a estar en la Constitución.

Entonces, la Constitución es fundamental en tanto que de ella deviene el orden jurídico, y es suprema en tanto que las disposiciones jurídicas del Estado dependen, justa y precisamente, de su congruencia con la propia Constitución.⁶⁵

2.4.2. Pirámide Kelseniana de jerarquía normativa

Para entender la tesis de supremacía constitucional bajo la óptica de Kelsen, tenemos que indicar que todo tema jurídico, bajo la tesis Kelseniana parte de dos características: jerarquía y unidad.

Para el profesor Hans Kelsen, habrá un sistema jurídico cuando se comparten estas dos características. En virtud de éstas se eslabona con congruencia el Estado de Derecho. En la cúspide del sistema jurídico se

⁶⁴ BURGOA citado por QUIROZ ACOSTA. op. cit. p. 97

⁶⁵ QUIROZ ACOSTA. op. cit. p.p. 97-98

localiza la Constitución, seguida en el peldaño inmediato inferior de las leyes ordinarias; después, cuando es el caso, las disposiciones reglamentarias y, en el siguiente peldaño inferior, los actos jurídicos concretos.

La Constitución, bajo la tesis Kelseniana, es el fundamento de todas las normas y todos los actos jurídicos. Las normas generales, representan un nivel inferior a la Constitución en el orden jerárquico. Estas normas generales, evidentemente, tienen que ser aplicadas por los órganos competentes.

Podemos fácilmente desentrañar que la legislación o el derecho legislado tiene un sustento en la Constitución. En la leyes debe definirse cuáles son los órganos encargados de aplicar el derecho, el procedimiento al que debe sujetarse y la naturaleza de los actos judiciales y administrativos.

Según Kelsen, la creación de normas generales tiene varias etapas, debido a que ciertas constituciones otorgan a determinadas autoridades administrativas una función materialmente legislativa, que consiste en la expedición de normas generales, pero no por el órgano legislativo, sino por el jefe de Estado, o algún miembro de su gabinete. Esas normas legislativas se desarrollan con un sentido de Ley, por que son normas generales que estando de acuerdo con una Ley, desarrollan su sentido. Estas normas generales no son creadas por el legislador, sino por otro órgano, sobre la base, precisamente, de lo que dijo el legislador. Son normas generales que nos van a permitir la aplicación inmediata, concreta y más adecuada de la Ley. Se trata precisamente de los Reglamentos.

Si bien, las normas generales o leyes, son las que determinan quiénes son los órganos encargados de aplicar el derecho, y cual es el procedimiento al que deben someterse, una segunda función consistirá en determinar los actos jurídicos y administrativos de tales órganos. Por medio de sus actos se crean las normas individualizadas para los actos concretos y llegábamos, precisamente, al siguiente nivel, en el que se pretende dar un sentido

específico a las normas generales para reglamentar los aspectos constitucionales.

Para Kelsen la importancia de los reglamentos radica en que cubren aspectos que a detalle no cubre la ley, porque, precisamente desarrolla el sentido de la ley.

Pues bien, tenemos como evidente que en el tercer peldaño se encuentran los reglamentos. No son indispensables en todos los caso; es decir, no siempre hay reglamentos. Dichos Reglamentos, especifican diversas cuestiones relativas al contenido de las leyes, por lo tanto, materialmente también son leyes. Son normas generales pero de nivel inferior al de las leyes, deben ser acordes con las propias leyes y, formalmente, son expedidas por autoridades administrativas.

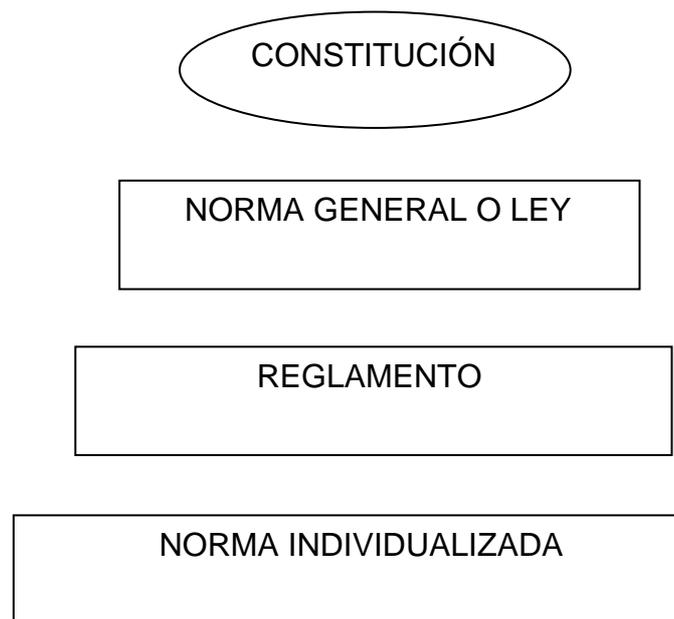
El cuarto peldaño son las normas individuales creadas bajo las bases de normas generales. Existen dos tipos de actos individuales. Ambos implican la aplicación específica de normas jurídicas. Por una parte el acto judicial y por otra parte, el acto administrativo en sentido amplio.

El acto jurídico, como norma individual, considera en primer término a la decisión judicial; es decir, a la función desempeñada por los tribunales para la aplicación del derecho. Es decir, cuando se dirimen o se resuelven litigios y controversias entre dos personas jurídicas, el resultado implica el establecimiento de una determinada sanción; con ello, lo que hace el tribunal que resuelve, es aplicar la norma general a un caso concreto, pero al mismo tiempo, ocurre otra cuestión en ese mismo acto, no solo se trata de la aplicación de la norma general, sino que también se crea una norma individual que establece, precisamente, determinada sanción.

Por eso, Kelsen nos dice que las normas individualizadas, de la misma forma que aplican normas generales, también implican la creación de una norma específica. Esa es la naturaleza del acto individualizado: creación y

aplicación simultáneamente de instituciones jurídicas. De esa manera, el Doctor Kelsen concluye que tanto la función judicial como la legislativa constituyen en cierto sentido lo mismo.

JERARQUÍA KELSENIANA



Así tenemos que la Constitución está en un primer nivel, en el siguiente tenemos las normas generales o leyes, después a los reglamentos y, finalmente, los actos individualizados o disposiciones específicas que pueden ser judiciales o de otro tipo. Todo esto implica que hay unidad y jerarquía.⁶⁶

⁶⁶ IBIDEM. p.p. 100-104

CAPÍTULO TERCERO

DIVISIÓN DE PODERES

3.1. Principio de división o separación de Poderes

Venustiano Carranza, al presentar el proyecto de la Constitución de 1917, señaló que ***"La división de las ramas del poder público obedece, según antes expresé a la idea fundamental de poner límites precisos a la acción de los representantes de la nación ... de manera que uno no se sobreponga al otro y no se susciten entre ellos conflictos o choques que podrían entorpecer la marcha de los negocios públicos y aún llegar hasta alterar el orden y la paz de la República".***⁶⁷

Para el maestro Burgoa el principio de división de poderes enseña que la función Legislativa, Ejecutiva y Judicial se debe ejercer separadamente por órganos estatales diferentes, de tal manera que su desempeño no se concentre en uno solo, como sucede en los regímenes monárquicos absolutistas o en los autocráticos o dictatoriales.

División implica, pues, separación de los poderes legislativo, ejecutivo y judicial en el sentido de que su respectivo ejercicio se deposita en órganos distintos, interdependientes, y cuya conjunta actuación entraña el desarrollo del poder público del Estado. Debemos enfatizar que entre dichos poderes no existe independencia sino interdependencia. Si fuesen independientes no habría vinculación recíproca: serían tres poderes "soberanos", es decir, habría tres "soberanías" diferentes, lo que es inadmisibles, pues en esta hipótesis se romperían la unidad y la indivisibilidad de la soberanía.

⁶⁷ Extraído de la OBRA DERECHOS DEL PUEBLO MEXICANO, coeditada por la CAMARA DE DIPUTADOS DEL CONGRESO DE LA UNION. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. 7ª ed. Ed. Porrúa. México, 2006. Tomo II, p. 20

Debemos insistir que el principio de división o separación de poderes no debe interpretarse en el sentido de que postule a tres poderes “soberanos”, sino a tres funciones o actividades en que se manifiesta el poder público del Estado que es uno e indivisible.⁶⁸

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. En México, siguiendo una tradición que arranca de la independencia, se ha consagrado en el *artículo 49* de la Constitución Federal, la división de poderes, como se estipula en el capítulo I del título tercero: **“El Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial”**. Para luego añadir que no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación.⁶⁹

La jurisprudencia P./J. 9/2006 del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que se transcribe a continuación:

"PRINCIPIO DE DIVISION FUNCIONAL DE PODERES. SUS CARACTERISTICAS. El citado principio se desarrolla constitucionalmente mediante la atribución de competencias expresas conferidas a los órganos superiores del Estado; en ese sentido, el principio limita la actuación de las autoridades, lo que significa que todo aquello para lo que no están expresamente facultadas se encuentra prohibido y que sólo pueden realizar los actos que el ordenamiento jurídico prevé y, en particular, sobre las bases que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Por otra parte, este sistema competencial puede ser de diferentes formas, pues

⁶⁸ BURGOA IGNACIO. DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO. 5ª ed. Ed. Porrúa. México, 1984. p.p. 577-578

⁶⁹ MORENO DANIEL. DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO. 12ª ed. Ed. Porrúa. México, 1993. p. 373

existen: a) prohibiciones expresas que funcionan como excepciones o modalidades de ejercicio de otras competencias concedidas; b) competencias o facultades de ejercicio potestativo, en donde el órgano del Estado puede decidir si ejerce o no la atribución conferida; y, c) competencias o facultades de ejercicio obligatorio, en las que el órgano del Estado al que le fueron constitucionalmente conferidas está obligado a ejercerlas".⁷⁰

3.2. Naturaleza Jurídica de la División de Poderes

La naturaleza jurídica del principio de división de poderes se explica en la distribución orgánica de las funciones públicas; o sea, la determinación de las reglas que corresponde a cada órgano del Estado.⁷¹ Sobre este tópico, expresa Kelsen lo siguiente:

...El concepto de la separación de poderes designa un principio de organización política. Presupone que los tres llamados poderes pueden ser determinados como tres distintas funciones coordinadas del Estado, y que es posible definir las líneas que separan entre sí a cada una de esas funciones...es imposible asignar en forma tan exclusiva la creación del Derecho a un órgano y la aplicación (ejecución) del mismo a otro, que ninguno de los dos pueda cumplir simultáneamente ambas funciones. Difícilmente es posible, y en todo caso nunca es deseable, reservar incluso la legislación, que es sólo una cierta especie de creación

⁷⁰ PRINCIPIO DE DIVISION FUNCIONAL DE PODERES. SUS CARACTERISTICAS. Seminario Judicial de la Federación u su Gaceta. Novena Época. Tomo XXIII, Febrero de 2006. p. 1533

⁷¹ SÁNCHEZ BRINGAS ENRIQUE. DERECHO CONSTITUCIONAL. 6ª ed. Ed. Porrúa. México, 2001. p.p. 403-404

jurídica, a un cuerpo separado de servidores públicos, excluyendo de tal función a los otros órganos.⁷²

3.3. Poder Legislativo

3.3.1. Introducción

De los órganos que desarrollan el orden normativo de la Federación, el Congreso de la Unión es quien tiene el mayor número de facultades. Por esto, podría pensarse que en la percepción de los gobernados es más evidente la presencia del Poder Legislativo que la de otros órganos; una de las razones que no es así, es que la mayor parte de las facultades del Congreso se traduce en la producción de normas generales que son aplicadas por el Ejecutivo y el Judicial con los que la población se relaciona directamente a través de cada acto de aplicación normativa.

El artículo 73 constitucional enuncia la mayor parte de las atribuciones que corresponden al Congreso de la Unión; otras se encuentran en diferentes ordenamientos de la norma básica.⁷³

3.3.2. Naturaleza Jurídica

Tradicionalmente se ha considerado que el Poder Legislativo es el que más directamente representa a la nación, o bien a determinada entidad, cuando se trata de las provincias, o de los Estados en el caso del régimen federal. Desde Locke y más tarde con Rousseau, se considerará que las

⁷² KELSEN citado por SANCHEZ BRINGAS. op. cit. p. 404

⁷³ SANCHEZ BRINGAS. op. cit. p.p. 437-438

asambleas legislativas son las que ejercen, con mayor legitimidad que ningún otro poder, la soberanía nacional.⁷⁴

Esto ha ocurrido en la evolución de los regímenes modernos del constitucionalismo, sobre todo del Estado demoliberal burgués. Dentro de este campo son válidos los conceptos del estudioso y brillante constitucionalista Rafael Bielsa: “No hay Estado civilizado en la época actual en que no exista este poder representativo del pueblo, al menos en una de las ramas o cámaras, que es la de diputados. En algunos países esta cámara, en razón de su origen y carácter popular, se llama cámara baja, a diferencia del senado, que se llama cámara alta, y que representa elementos constitutivos de una nación.”⁷⁵

La consideración de que el legislativo se estima como que el mejor encarnaba dentro de la representación popular, de la que era exponente, hizo decir a uno de nuestros constitucionalistas: “Hoy en todas partes, exceptuando la América Latina, tanto constitucionalmente como de hecho, predomina el Poder Legislativo, con una tendencia cada día creciente de controlar casi todas las funciones propias del Poder Ejecutivo, manteniendo al Poder Judicial dentro de la esfera limitadísima del desempeño exclusivo y cada vez menos político de la función jurisdiccional. En Inglaterra, conforme a sus prácticas y tradiciones constitucionales consagradas por los siglos y por la aceptación del pueblo inglés, el parlamento es soberano y puede dentro de sus facultades no sólo controlar de un modo absoluto, como ocurre hoy, al Poder Ejecutivo, sino modificarlo radicalmente y aun hacerlo desaparecer si lo considera necesario para la nación, mediante acuerdos o mandatos legislativos...”⁷⁶

El maestro Lanz Duret, hace varias décadas, sin duda tenía razón, al aludir a Inglaterra y Francia; luego señalaba que no solamente en los países parlamentarios ocurrió esto, sino aún en países de tipo presidencialista:

⁷⁴ MORENO DANIEL. op. cit. p. 419

⁷⁵ BIELSA citado por MORENO DANIEL. op. cit. p. 419

⁷⁶ LANZ DURET citado por MORENO DANIEL. op. cit. p. 420

“...aún en países regidos bajo la forma de gobierno presidencial, como los Estados Unidos de América, en los que tanto los miembros de ambas cámaras como el Presidente de la República son electos por sufragio universal, aún en ellos es evidente la prepotencia del órgano legislativo, el control progresivo ejercido por éste sobre el jefe del Estado y la invasión y supremacía siempre creciente del Congreso sobre las facultades propias del Ejecutivo federal...”⁷⁷

Si estas afirmaciones pudieron ser válidas en la década de los treinta, en nuestros días ha cambiado básicamente la situación, al punto de que solamente en Inglaterra sigue conservando gran fuerza el legislativo. En los países comunistas o en los de la democracia socialista o popular, la fuerza ha pasado del gobierno al Partido Comunista, en tanto que en Francia y Estados Unidos se ha acentuado la fuerza del Ejecutivo, lo mismo que en las tradicionales dictaduras hispanoamericanas. Hoy se producen grandes cambios.

Las funciones del Poder Legislativo, en países tan evolucionados como las democracias burguesas de Europa o de América, este organismo las tiene fundamentalmente, en virtud de que no solamente le corresponde, básicamente, la elaboración de la ley, a pesar de la intervención mayor o menor, más bien menor, que se pueda dar al Ejecutivo, o bien a la participación directa del pueblo, donde existen las instituciones de democracia directa. Cuenta, también, con funciones judiciales y administrativas. En fin, que aún en los países hispanoamericanos y en México, la teoría constitucional le da considerables funciones, de primordial importancia, que una práctica viciada ha determinado la casi nulificación de este poder, que se ha convertido en una fuerza formal, carente de contenido. Todo ello surgido de la simulación democrática que padecen los pueblos iberoamericanos.⁷⁸ Bien expresa un distinguido autor:

⁷⁷ IDEM

⁷⁸ MORENO DANIEL. op. cit. p.p. 420-421

Si en el terreno de la teoría constitucional no puede ponerse en duda la preponderancia del Congreso sobre los demás poderes del Estado, como ocurre en todos o casi todos los países regidos por el derecho público moderno, no puede negarse tampoco que dentro del terreno de los hechos, en nuestra realidad política, el órgano supremo y prepotente es el Poder Ejecutivo.⁷⁹

3.3.3.El Congreso de la Unión

a) Breves consideraciones previas

Para el maestro Burgoa, el Congreso de la Unión es el organismo bicameral en que se deposita el poder legislativo federal, o sea, la función de imperio del Estado mexicano consistente en crear normas jurídicas abstractas, generales e impersonales llamadas “leyes” en sentido material. La aludida denominación equivale a los nombres de “Congreso General” (que utiliza el artículo 50 de la Constitución), “Congreso Federal” o “Congreso de los Estados Unidos Mexicanos”. El Congreso de la Unión es un organismo constituido, no una asamblea constituyente, pues su existencia, facultades y funcionamiento derivan de la Ley Fundamental que lo instituye, y aunque tiene la potestad de reformar y adicionar la Constitución con la colaboración de las legislaturas de los Estados (Art. 135), esta atribución no implica el ejercicio del poder constituyente propiamente dicho, puesto que, no le compete alterar ni sustituir los principios jurídicos, sociales, económicos o políticos cardinales en que descansa el ordenamiento supremo, lo que no entrañaría reformarlo o adicionarlo, sino variarlo sustancial o esencialmente, fenómeno que solo incumbe al pueblo.

Por otra parte, al aseverarse que en el Congreso de la Unión se deposita el poder legislativo federal, destacadamente distinto del poder constituyente, no debe suponerse que este organismo no desempeñe

⁷⁹ LANZ DURET citado por MORENO DANIEL. op. cit. p. 421

funciones que no estriben en elaborar leyes, pues aunque la creación legislativa sea su principal tarea, su competencia constitucional abarca facultades que se desarrollan en actos no legislativos, mismo que suelen clasificarse, *grosso modo*, en dos tipos: a saber: *político-administrativos* y *político-jurisdiccionales*. En otras palabras, la Constitución otorga tres especies de facultades al Congreso de la Unión y que son: *legislativas*, las *político-administrativas* y las *político-jurisdiccionales* ejercitables sucesivamente por cada una de las Cámaras que lo componen y cuya actuación conjunta produce los actos respectivos en que se traduce: las *leyes*, los *decretos* y los *fallos*. De esas tres clases de facultades, la político-jurisdiccional es la menos dilatada, pues solo se desempeña en casos específicos y únicamente en relación con sus miembros individuales componentes, diputados y senadores, con los altos funcionarios de la Federación, Presidente de la República, ministros de la Suprema Corte, secretarios de Estado, procurador general de la República y de los Estados, gobernadores y diputados de las legislaturas locales, en los casos a que se refieren los artículos 108 a 111 constitucionales.⁸⁰

b) Facultades legislativas de Congreso de la Unión

Estas facultades consisten en las atribuciones que a favor de este organismo establece la Constitución para elaborar normas jurídicas abstractas, impersonales y generales, llamadas *leyes* en su sentido material o intrínseco, las cuales por emanar de él, asumen paralelamente el carácter formal de tales. En otras palabras, un acto jurídico de imperio presenta la naturaleza de ley desde el punto de vista constitucional cuando, además de reunir los atributos materiales ya expresados (aspecto intrínseco), proviene de dicho cuerpo (aspecto extrínseco). Debe tomarse muy en cuenta que cuando la Constitución emplea el término “ley” conjunta estos dos aspectos, pues aunque en determinados casos, conceda facultades a órganos de autoridad distintos del Congreso de la Unión y, en general, de los órganos legislativos para crear normas jurídicas abstractas, generales e impersonales,

⁸⁰ BURGOA. op. cit. p.p. 640-641

como los reglamentos heterónomos o autónomos que expide el Presidente de la República, estas normas no son propiamente leyes, aunque la naturaleza de unas y otras sea la misma.

Ahora bien, el conjunto de las mencionadas facultades integra la competencia legislativa del Congreso de la Unión. Esta competencia puede ser *abierta* o *cerrada*, es decir, *enunciativa* o *limitativa*. Es abierta o enunciativa cuando dicho organismo actúa como legislatura del Distrito Federal, y cerrada o limitativa en el caso de que funja como legislatura federal o nacional, esto es, para toda la República. Este último tipo de competencia legislativa se deriva puntual y estrechamente del principio consagrado en el artículo 124 constitucional, clásico en los regímenes federativos, y que establece el sistema de facultades expresas para las autoridades federales y reservadas para las de los Estados. Conforme a él, el Congreso de la Unión, a título de cuerpo legislativo federal, sólo puede expedir leyes en las materias que expresamente señala la Constitución, y como legislatura del Distrito Federal, en todas aquellas que, por exclusión, no están previstas constitucionalmente por modo explícito. De estas ideas se colige que el Congreso de la Unión, aunque orgánicamente es idéntico de la acepción aristotélica del concepto de identidad, funcionalmente desempeña dos especies de actividades legislativas en lo que respecta al *imperium* espacial o territorial de las leyes que elabora, a saber: la que concierne al ámbito nacional y la que atañe a la esfera de la citada entidad federativa. De él emanan, pues, las leyes federales y las leyes locales de la misma entidad, dentro de cuyo territorio, por ende, rigen los dos tipos de normas jurídicas en las materiales de regulación correspondiente y que no solo son esencialmente distintas, sino también excluyentes.⁸¹

3.4. Poder Judicial

⁸¹ IBIDEM. p.p. 641-642

3.4.1. Introducción

El Poder Judicial Federal es el depositario de la competencia jurisdiccional de la Federación. También es conocido como Poder Judicial de la Federación, Órgano Jurisdiccional Federal y Órgano Judicial de la Federación. En su denominación se significan las más importantes atribuciones que tiene a su cargo: aplicar las normas generales a casos concretos resolviendo controversias del orden federal. Como sucede con los otros órganos de la Federación, el Judicial tiene algunas facultades materialmente administrativas y legislativas que desde luego son diferentes a las que justifican su denominación.

El capítulo IV del Título Tercero de la Constitución, contiene las bases que regulan la existencia y el funcionamiento del Poder Judicial de la Federación.⁸²

3.4.2. Origen

En toda organización social se manifiesta la necesidad de resolver las controversias suscitadas entre sus componentes. Aristóteles percibió ese requerimiento al concebir un cuerpo judicial como requisito para la adecuada organización del gobierno de la polis; habló de la existencia de tres elementos: el deliberativo, el de magistrados y el judicial. En Roma la función jurisdiccional alcanzó una importancia determinante con la creación de la jurisprudencia a través de la cual los pontífices establecieron los principios generales de derecho que sustentaron la convivencia de la República romana y del Imperio con tal eficacia que algunos de esos principios continúan aplicándose en los ordenes normativos contemporáneos.

⁸² SANCHEZ BRINGAS. op. cit. p. 493

La centralización del poder, durante la baja edad media, permitió al monarca desarrollar a todas las potestades públicas; además de hacer las leyes, las aplicaba administrativamente y, también, en el ámbito judicial. El proceso histórico definió la diferenciación orgánica de las funciones públicas y en lo que se refiere al Órgano Judicial destacan las aportaciones ofrecidas por el derecho español y por el derecho inglés.⁸³

3.4.3. Características

En la doctrina se ha discutido mucho si el Poder Judicial es un verdadero poder, considerando algunos que se trata nada más de una rama del Poder Ejecutivo. En tiempos pasados y uno de los teóricos de la división de poderes, John Locke, le negó categoría de poder; en cambio, el escritor clásico de la división de poderes, Montesquieu, lo señaló como uno de los integrantes fundamentales en el orden constitucional, que consideró esencial tuviese la división de poderes; uno de ellos, el judicial. En lo que no existe discusión es en la naturaleza de su función, diversa de la legislativa y la administrativa.⁸⁴

Como ha precisado Bielsa: “desde que existe la norma jurídica ella debe ser cumplida u obedecida. La llamada *obligatoriedad* de la norma jurídica es uno de los caracteres esenciales de ésta. Pero, además, la norma jurídica es siempre *general* y ella se manifiesta objetivamente de una manera abstracta o conceptual, referida a los elementos sobre los cuales va a actuar. Cuando la norma de derecho no es cumplida o acatada, el titular del derecho, o el que representa legalmente al titular, puede impugnar el acto o hecho lesivo del derecho, mediante el recurso o acción jurisdiccional, lo que da

⁸³ IBIDEM. p. 494

⁸⁴ MORENO DANIEL. op. cit. p. 469

origen a otra actividad, la *judicial* (y en su sentido amplio *jurisdiccional*), noción que comprende la *justicia administrativa*.⁸⁵

Mediante la actividad jurisdiccional se declara y se aplica el derecho a los casos concretos. O sea, que nos encontramos con otra función. Es cierto que el Poder Judicial no reúne las características de un verdadero poder, en virtud de que carece de mando, no posee la fuerza material; e incluso para la ejecución de sus resoluciones se requiere el auxilio de otro poder. Esto nos lleva a la conclusión de que tiene diversas características, pero su función es esencial y no atribuible a otro poder, por lo que su existencia ha sido reconocida entre nosotros en todas las constituciones.

Consideramos que la función que desarrolla el Poder Judicial, a pesar de que no reúne las características de los otros poderes,, es de tal naturaleza y trascendencia, que se justifica plenamente el reconocimiento que nuestra Constitución le otorga, no solamente como una consecuencia de la aceptación del principio de la división o colaboración, de poderes, sino por la dignidad que debe tener este poder. Si no la tiene entre nosotros, como la merece, se debe a nuestra falta de integración de un régimen de derecho.⁸⁶

3.4.4.Su organización

El Poder Judicial de la Federación, de acuerdo con nuestra Constitución, “se deposita en una Suprema Corte de Justicia, en un Tribunal Electoral, en Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y en Juzgados de Distrito.

⁸⁵ BIELSA citado por MORENO DANIEL. op. cit. p. 469-470

⁸⁶ MORENO DANIEL. op cit. p.p. 470-472

La Suprema Corte de Justicia de la Nación se compondrá de once Ministros y funcionará en Pleno o en Salas.” (Artículo 94 de la Constitución Federal)

Se ha puesto énfasis, para evitar cualquier suspicacia, aunque esto no se ha logrado del todo, en la publicidad de las sesiones: “En los términos que la ley disponga, las sesiones del pleno y las salas serían públicas, y por excepción secretas en los casos en que así lo exijan la moral o el interés privado.”⁸⁷

3.5. Poder Ejecutivo

3.5.1. Introducción

Al órgano que preponderantemente aplica las normas generales(leyes) a casos concretos sin resolver controversias, se les denomina Poder Ejecutivo; en virtud de que su actividad tiene naturaleza administrativa y es percibida como “función de gobierno”, el titular de ese órgano también es denominado jefe de gobierno. Además la responsabilidad del Ejecutivo comprende la representación internacional del Estado. Estas atribuciones de gobierno y de estado se traducen para la población en una serie de actos de mando con contenido político de especial relevancia.

La importancia constitucional de la función administrativa hace necesario examinar la organización y funcionamiento del Ejecutivo y sus relaciones con los otros órganos del Estado mexicano a la luz de los diversos sistemas constitucionales de gobierno.⁸⁸

⁸⁷ IBIDEM. p. 472

⁸⁸ SANCHEZ BRINGAS. op. cit. p. 468

3.5.2. Naturaleza. El Sistema Presidencial en México

Existen amplios estudios y análisis históricos, sociológicos, jurídicos y políticos sobre el papel que representa la figura presidencial en la conciencia y en la vida de la nación. No han faltado las ideas que explican el fenómeno en factores idiosincráticos, descalificables a todas luces porque determinarían por siempre la incapacidad del pueblo mexicano para desarrollarse políticamente. Otras posiciones pretenden comprender esas deficiencias políticas en las raíces culturales de dos sistemas especialmente autocráticos: el de los aztecas y el español del siglo XVI. También hay puntos de vista que afirman las tendencias a la corrupción de la población para justificar la falta de madurez política y de estima a la Constitución.

La historia demuestra la incidencia de dos tendencias en el ejecutivo mexicano: el incremento del poder presidencial y la prolongación de su desempeño. Los nombres de Antonio López de Santa Anna, Anastasio Bustamante, Benito Juárez, Porfirio Díaz y Álvaro Obregón corroboraron estas afirmaciones. Pero la marca actual del presidencialismo la determinó Plutarco Elías Calles al definir un maximato basado en la ficción de cumplir las formas constitucionales, a pesar de propiciar su ineficacia real con el desmedido poder que ejerce el titular del Ejecutivo Federal: esta ficción permite distinguir el sistema presidencial del presidencialismo. El primero es el modelo adoptado por la Constitución en contraste con el parlamentario, el convencional y el mixto; en cambio el presidencialismo puede definirse como la deformación del sistema presidencial originada en las tendencias autocráticas que se presentan en la realidad.

En México, el Poder Ejecutivo Federal resulta ser el principal foco del poder; su predominio sobre los órganos Legislativo y Judicial de la Federación y el control que ejerce sobre los estados son factores que permitieron la estabilidad política y la paz social durante la etapa posrevolucionaria. Sin embargo, esos factores representan, ahora, serios

obstáculos para el desarrollo de la nación porque impiden la eficacia del orden normativo nacional y de la Constitución frente a una sociedad que cotidianamente reclama mayor participación política y más justicia social manifestando el repudio a la concentración del poder. Cada institución constitucional tiene una precaria proyección en la realidad; el fenómeno se explica, en gran medida, en el enorme poder del presidente.

El reto de la comunidad nacional consiste en mantener una figura presidencial vigorosa: tan fuerte que evite la anarquía y, al propio tiempo, respete formal y materialmente las instituciones constitucionales propiciando la ampliación de los espacios políticos de la población; respetando a los órganos Legislativo y Judicial de la Federación y fortaleciendo a los estados y a sus municipios. Solo así podrá alcanzarse un satisfactorio grado de eficacia en las instituciones constitucionales y en el orden normativo nacional.⁸⁹

Ahora bien, el Ejecutivo de la Unión de acuerdo con el artículo 80 constitucional, se deposita en un solo individuo denominado “Presidente de los Estados Unidos Mexicanos”; también se le conoce como presidente de la República o presidente de México.⁹⁰

3.5.3. La organización del Poder Ejecutivo

En el desempeño de sus atribuciones, el presidente de la República se apoya en la estructura administrativa definida por el artículo 90 constitucional como Administración Pública Federal. El ordenamiento señala lo siguiente:⁹¹

...”La Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de

⁸⁹ IBIDEM. p.p. 491-492

⁹⁰ IBIDEM. p. 473

⁹¹ IBIDEM. p. 479

las Secretarías de Estado y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación.

Las leyes determinarán las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal, o entre éstas y las Secretarías de Estado.”

3.5.4. Características de su funcionamiento

Las reglas que determinan el funcionamiento del aparato administrativo del gobierno federal responde a las características del sistema presidencial pero contienen otras que son típicas del sistema parlamentario.

a) Del sistema presidencial

El Presidente de la República es el único titular del Órgano Ejecutivo; desempeña su encargo por un periodo predeterminado; es electo directamente por los ciudadanos; nombra y despide libremente a sus inmediatos colaboradores; y políticamente es el único responsable ante la Constitución y el electorado.

b) Del sistema parlamentario

La Constitución tiene las siguientes características parlamentarias:

- *El refrendo.*- Es el requisito de validez de los actos presidenciales consistente en la firma que deben estampar los secretarios de Estado a que el asunto corresponda, en todos los reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del presidente. Sin este requisito, esas normas y decisiones no serán obedecidas por su carencia de validez, de acuerdo con el artículo 92 constitucional.

▪ *El acuerdo conjunto para la suspensión parcial de la Constitución.*- Conforme al artículo 29 constitucional, ante una situación de emergencia que ponga en grave peligro a la sociedad y al Estado, el presidente podrá iniciar el procedimiento de suspensión parcial de la Constitución, siempre que lo acuerde con los Titulares de las Secretarías de Estado y la Procuraduría General de la República y con la Aprobación del Congreso de la Unión...

▪ *La rendición de cuentas al Congreso.*- El artículo 93 constitucional establece, “los Secretarios del Despacho, luego que esté abierto el periodo de sesiones ordinarias, darán cuenta al Congreso del estado que guarden sus respectivos ramos.

Cualquiera de las Cámaras podrá convocar a los Secretarios de Estado, al Procurador General de la República, a los directores y administradores de las entidades paraestatales, así como a los titulares de los órganos autónomos, para que informen bajo protesta de decir verdad, cuando se discuta una ley o se estudie un negocio concerniente a sus respectivos ramos o actividades o para que respondan a interpelaciones o preguntas...”

Este mecanismo tiene como finalidad obligar al Ejecutivo Federal a ceñirse a las normas constitucionales y legales; informar al Congreso o a sus Cámaras cuando se discuta una ley o se estudie un negocio concerniente a los ramos o actividades de la administración pública y permitir que alguna de las cámaras integre comisiones para investigar el funcionamiento de los organismos descentralizados y de las empresas de participación estatal mayoritaria. Si los resultados de estas investigaciones acreditan irregularidades de cualquier tipo, además de hacerlo del conocimiento del presidente de la República, se verificará que el Ejecutivo adopte las medidas correctivas necesarias e inicie los procedimientos de responsabilidad de los servidores públicos que actuaron inadecuadamente.⁹²

⁹² IBIDEM. p.p. 481-482

3.5.5. Facultades del Presidente de la República

El texto del artículo 89 constitucional produce la impresión de que el presidente de la República dispone de un reducido número de facultades constitucionales. Sin embargo, no es exacta esa apreciación porque la función primordial que tiene ese servidor público, aplicar las leyes que expida el Congreso de la Unión, es de efectos multiplicadores; además, deben considerarse las atribuciones que se le asignan en otros ordenamientos constitucionales.

Examinaremos las facultades presidenciales de acuerdo con los siguientes criterios:

a) Como Jefe de Estado

Con esta calidad, el presidente de la República tiene la representación del Estado mexicano ante los organismos internacionales y frente a otros Estados. En consecuencia, tiene facultades para ingresar y retirar a México de esos organismos; para establecer y suprimir las relaciones con otros Estados; para celebrar tratados y convenciones internacionales, sometiéndolos a la aprobación del Senado; y para declarar la guerra en nombre de los Estado Unidos Mexicanos, de acuerdo con el artículo 89. VIII.

b) Como Jefe de Gobierno Federal

Con esta calidad, el presidente de la República desarrolla el gobierno de la Federación; sus atribuciones se significan en la aplicación, en la esfera administrativa, de las normas generales de rango federal. En el ejercicio de estas atribuciones el presidente expide reglamentos, **decretos**, acuerdos e imparte órdenes; también suscribe convenios de colaboración con los estados y municipios de la República.

c) Como Legislador

La Constitución le permite al presidente realizar funciones legislativas en cuatro supuestos, de acuerdo a las siguientes reglas:

- Cuando sea aprobado por el Congreso de la Unión con motivos de la suspensión parcial de la Constitución, en los casos de emergencia a los que se refiere el artículo 29. En esta hipótesis, el Congreso aprueba al presidente para expedir leyes de emergencia necesarias de acuerdo con los límites determinados en la ley congresional correspondiente. Este caso está previsto de manera expresa como una de las excepciones al principio de la división de poderes consagrado en el artículo 49 constitucional.

- Conforme al artículo 73. XVI, el presidente tiene facultades para expedir legislación extraordinaria, a través del Consejo de salubridad general, para combatir la producción tráfico y consumo de narcóticos y para prevenir la contaminación ambiental. Esta atribución no se contempla en el artículo 49 constitucional como excepción expresa al principio de separación de poderes.

- La facultad de suscribir los tratados internacionales que tiene el titular del Ejecutivo Federal conforme a los artículos 76. I y 89. X, es otra atribución legislativa porque esos instrumentos una vez firmados por el presidente y aprobados por el Senado, forman parte de la ley suprema de toda la Unión, en términos de lo ordenado por el artículo 133 constitucional. Tampoco se contempla esta facultad como excepción expresa al principio de separación de poderes.

- También tiene naturaleza legislativa la serie de atribuciones que en materia económica tiene el presidente de la República, conforme al artículo 131 constitucional, "...para aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de las tarifas de exportación e importación expedidas por el propio Congreso; para crear otras y para restringir y prohibir la importaciones, las exportaciones y el tránsito de productos, artículos y efectos, cuando lo estime urgente..."

Cada año el presidente debe dar cuenta al Congreso del uso que haya hecho de estas facultades, que son contempladas en el artículo 49 constitucional como excepción al principio de división de poderes.

d) Como Reglamentador

Dentro de las atribuciones del presidente de la República como jefe de Estado y como jefe de gobierno de la Federación se encuentra la de expedir reglamentos, de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 92 constitucional en relación con el 89. I.

Los reglamentos son las normas generales de menor rango contempladas por la Constitución. Siempre derivan o se sustentan en una ley pero no son identificables con ésta porque solo son su efecto.

e) Como parte de los Procedimientos Congressionales

La norma fundamental dispone que el presidente de los Estados Unidos Mexicanos puede participar en cinco diferentes etapas de los procedimientos congresionales, de acuerdo con las siguientes reglas:

- *La iniciativa.*- El artículo 71, I constitucional faculta al presidente de la República para iniciar ante el Congreso de la Unión el procedimiento de elaboración de leyes y decretos, mediante la presentación de los proyectos correspondientes que pueden ser aprobados, modificados o desechados por el órgano Legislativo de la Federación.

- *La información.*- El segundo párrafo del artículo 93 constitucional obliga al presidente de la República a rendir los informes que cada cámara del Congreso requiera cuando se discuta algún asunto que incida en la actividad del Ejecutivo Federal o durante el examen de los proyectos de ley o de decretos. El presidente cumple esta obligación a través de los Secretarios de Estado, del Procurador General de la República, a los

directores y administradores de las entidades paraestatales, así como a los titulares de los órganos autónomos. La atribución ofrece al presidente la oportunidad de defender ante las cámaras el proyecto de ley o decreto que, en su caso, hubiese presentado.

- *El veto suspensivo.*- La ley o decreto aprobado por el Congreso de la Unión debe ser enviado al presidente para su promulgación, conforme a lo ordenado por el artículo 72 constitucional. Sin embargo, el mismo ordenamiento lo faculta para hacer observaciones sobre la ley o el decreto. A esta atribución se le denomina como veto suspensivo porque si el presidente no formula las observaciones en el plazo de diez días hábiles, se entiende que está de acuerdo con la ley o el decreto. Si hace observaciones, el Congreso de la Unión deberá examinarlas y podrá tomarlas en cuenta, pero si las desecha, la ley o el decreto entrará en vigor con el texto aprobado por el Congreso.

- *La promulgación.*- Las leyes y decretos del Congreso de la Unión deben ser promulgados por el presidente. La promulgación se hace a través de un decreto presidencial donde se ordena el debido cumplimiento de la ley o del decreto.

- *La publicación.*- Es el acto por virtud del cual la ley o el decreto expedido por el Congreso de la Unión y promulgado por el presidente de la República, se publica en el Diario Oficial de la Federación. La edición de esta publicación la tiene a su cargo la Secretaría de Gobernación.⁹³

3.5.6. Disposiciones de carácter general que emanan del Presidente de la República

a) Reglamentos

⁹³ IBIDEM. p.p. 483-488

Los reglamentos son normas generales expedidas para facilitar la aplicación, en la esfera administrativa, de las normas generales de mayor rango, o sea, de las leyes.⁹⁴

“Se llama reglamento a toda norma escrita dictada por la administración”. La finalidad del reglamento no solo es de complementación de la ley, sino que también crea situaciones generales, lo que en la esfera administrativa hace posible afrontar de manera equitativa problemas que se presentan dentro de la dinámica social.

Los reglamentos, salvo excepciones, son emitidos por el jefe del ejecutivo; en razón de ello, su naturaleza es administrativa desde un punto de vista orgánico. En cuanto a su procedimiento de creación, es decir formalmente, son administrativos. Ahora bien, desde un ángulo material son actos legislativos ya que contienen normas jurídicas generales, abstractas e impersonales y provistas de sanción directa o indirecta.

La facultad reglamentaria del presidente de la República deriva directamente de la fracción I del artículo 89 constitucional.⁹⁵

b) Acuerdo

Acuerdo, semánticamente, es coincidir dos o más personas en el tratamiento o la interpretación que ha de darse a un asunto; existir armonía respecto a una cuestión. También puede significar una resolución tomada en común por varios individuos, decisión premeditada de una sola persona; pacto; convenio; tratado; deliberar y resolver acerca de un determinado planteamiento.

Como se observa, acuerdo puede tener múltiples connotaciones. También en lo jurídico es factible hablar de diversos alcances: acuerdo

⁹⁴ IBIDEM. p. 487

⁹⁵ MARTINEZ MORALES. op. cit. p.p. 310-318

internacional, judicial, laboral, etc.; es decir, el concepto per se es amplio. En el ámbito del derecho administrativo se llega a entender de diversas maneras, como:

- La decisión de un servidor público
- El acto ejecutivo emitido por un cuerpo colegiado de funcionarios
- La resolución de un superior jerárquico respecto a un asunto presentado por su subordinado
- El instrumento para la creación de organismos administrativos, su modificación, extinción, venta o transferencia.⁹⁶

Para lo que nos atiene, los acuerdos administrativos constituyen decisiones del titular del Poder Ejecutivo Federal dirigidas a los órganos subordinados, cuyos efectos se producen dentro de la propia estructura interna, que no atañen a los particulares o a otros sujetos de derecho que no tengan carácter de funcionarios o trabajadores al servicio del Estado.⁹⁷

c) Decreto

En términos generales, el decreto es una orden emitida por una autoridad, dirigida a un gobernado; es decir, es una resolución de un órgano público para un caso concreto.⁹⁸

3.5.7. Decretos

“Los **decretos** administrativos formalizan la expresión jurídica de la

⁹⁶ IBIDEM. p. 326

⁹⁷ REGLAS GENERALES ADMINISTRATIVAS EXPEDIDAS POR LOS SECRETARIOS DE ESTADO EN USO DE UNA FACULTAD AUTORIZADA POR EL CONGRESO DE LA UNION. DIFERENCIAS CON LOS REGLAMENTOS, DECRETOS, ACUERDOS Y ORDENES DICTADAS POR EL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA. Novena Época. Instancia: Pleno. Fuente: Apéndice (actualización 2002). Tomo III, Administrativa, P.R. SCJN. Tesis: 24. Tesis Aislada. Materia: Administrativa. p. 168

⁹⁸ MARTINEZ MORALES. op. cit. p. 322

voluntad del Ejecutivo en ejercicio de sus funciones, sobre casos concretos de los negocios públicos.”⁹⁹

Decreto: Acto del Poder Ejecutivo referente al modo de aplicación de las leyes en relación con los fines de la administración pública.¹⁰⁰

La tesis 337 de los Tribunales Colegiados de Circuito en materia Administrativa, se transcribe a continuación:

“El decreto administrativo es la expresión jurídica de la voluntad del órgano ejecutivo, que dicta resoluciones en el ejercicio de sus funciones, sobre una especie particular de los negocios públicos y tiene su base constitucional en la fracción I del artículo 89 constitucional, de acuerdo con el cual, el presidente de la República tiene facultades para emitir decretos, que desde un punto de vista formal son actos administrativos porque emanan de un órgano de tal naturaleza, pero que desde el punto de vista material, son actos creadores de situaciones jurídicas abstractas, generales e impersonales y que vienen a ser una forma de proveer a la observancia de las leyes. Existen decretos que tienen efectos generales y abstractos, que formalmente tienen una naturaleza administrativa y materialmente legislativa, es decir, son actos regla, y por ende, para su impugnación se aplican las reglas del amparo contra leyes. En efecto, si el decreto impugnado contiene disposiciones de carácter general y es materialmente legislativo, para su impugnación se deben seguir las mismas reglas que el amparo contra leyes. Ahora bien, conforme a lo dispuesto por el artículo 107 fracción V, inciso b), de la Constitución Federal, 44 fracción I, inciso b), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; y 158 de la Ley de Amparo, el juicio de amparo directo procede contra sentencias definitivas, laudos o resoluciones que ponen fin al juicio,

⁹⁹ REGLAS GENERALES ADMINISTRATIVAS EXPEDIDAS POR LOS SECRETARIOS DE ESTADO EN USO DE UNA FACULTAD AUTORIZADA POR EL CONGRESO DE LA UNION, DIFERENCIAS CON LOS REGLAMENTOS, DECRETOS, ACUERDOS Y ORDENES DICTADAS POR EL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA. op. cit. p. 168

¹⁰⁰ DE PINA RAFAEL Y DE PINA VARA RAFAEL. op. cit. p. 217

dictadas por los tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, respecto de los cuales no procede ningún otro medio de defensa por el que puedan ser revocados o modificados. Así de la lectura de los citados preceptos, se aprecia que en esta instancia no se enjuicia a la ley, sino que se revisa la legalidad de la resolución dictada por el Juez común; de manera que, cuando se estima que la aplicación de una ley, que hace la Sala o Junta responsable como resultado de un juicio, resulta violatoria de garantías, el concepto de violación en que se alegue una inconstitucionalidad de tal naturaleza, no puede serlo en forma alguna en contra de la ley, sino de la sentencia o laudo mismo, en los términos del artículo 166, fracción IV de la Ley de Amparo. En el presente caso, la parte quejosa controvierte una sentencia, y en sus conceptos de violación hace valer la inconstitucionalidad de un decreto presidencial, que se encuentra entre los actos de autoridad cuya inconstitucionalidad puede ser alegada por excepción en amparo directo del cual toca conocer a un Tribunal Colegiado de Circuito.”¹⁰¹

a) Clases de decretos

Existen tres clases de decretos: los administrativos, los legislativos y los Judiciales, los cuales se describen:

- *Decretos Administrativos.*- Son actos del ejecutivo que, por su trascendencia y disposición de la ley, deben ser refrendados y publicarse en el *Diario Oficial*.

- *Decretos Legislativos.*- El artículo 70 constitucional establece que “Toda resolución del congreso tendrá el carácter de ley o decreto...” Así, para las cuestiones de procedimiento o de tipo administrativo que competen a las cámaras, se utiliza la expresión de *decreto*. Ejemplos de decreto son la aprobación de un presupuesto ejercido, el uso de una condecoración

¹⁰¹ DECRETO EXPEDIDO POR EL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA. Octava Epoca. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Fuente: Apéndice 2000. Tomo III, Administrativa, P.R. TCC. Tesis: 337. p. 321

extranjera, dar a conocer que una ley ha sido aprobada, autorizar la salida al extranjero del jefe de estado.

Hay que aclarar que el procedimiento de creación de los decretos legislativos es similar al de las leyes (iniciativa, discusión, aprobación, etc.); igual camino ha de seguirse para su modificación o extinción.

- *Decretos Judiciales.*- Sabemos que la actividad jurisdiccional se concreta esencialmente en el acto denominado *sentencia* , pero debe considerarse que para llegar a obtener ésta existe un proceso, y el una serie de etapas dentro de los cuales se toman decisiones que comúnmente se les llama *decretos*. Los decretos judiciales son, pues, resoluciones de trámite dentro de un proceso.¹⁰²

b) Diferencia entre Ley y Decreto

La diferencia más importante que se puede establecer entre ley y decreto radica en los alcances de una y otro, pues mientras la primera regula situaciones de forma general y en abstracto, el segundo lo hace en concreto y particularizando. También hay una distinción de jerarquía, ya que el decreto está supeditado tanto a la ley como al reglamento.

Por otro lado, atendiendo a su esencia podemos afirmar que el decreto es un acto administrativo y la ley lo es legislativo, sin importar que órgano lo emita. El decreto ha de ajustarse, en el fondo y la forma, a lo dispuesto por la ley para los actos de derecho público.

Un decreto administrativo o judicial no puede derogar o abrogar una ley; ésta puede modificar algún decreto, siempre que no resulte retroactiva en perjuicio del gobernado.¹⁰³

¹⁰² MARTINEZ MORALES. op. cit. p.p. 322-324

¹⁰³ IBIDEM. p. 323

Ahora bien, el artículo 70 constitucional establece: “Toda resolución del Congreso tendrá el carácter de ley o decreto”; sin embargo, no establece cual es la diferencia entre ambos tipos de resoluciones. La Constitución de 1857 incurrió en la misma omisión. La expresión comentada es una transcripción del artículo 43 de la tercera ley de la Constitución centralista de 1836; pero, este artículo si hizo la citada diferencia, en los términos siguientes:

El primer nombre corresponde a las que versen sobre materia de interés común, dentro de la órbita de atribuciones del Poder Legislativo.

El segundo corresponde a las que dentro de la misma órbita, sean solo relativas a determinados tiempos, lugares, corporaciones, establecimientos o personas.

“Esta distinción es igualmente válida en la actualidad”¹⁰⁴

c) Decreto-Ley

El artículo 49 Constitucional consagra un postulado toral para nuestra forma de organización política, cuando establece que:

“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...”

¹⁰⁴ CARPIZO JORGE y MADRAZO JORGE citado por <http://www.bibliojuridica.org/libros/1/289/3.pdf>

Con base a este mandato supremo, se preserva la independencia y soberanía del Congreso Federal como depositario del Poder Legislativo del Estado, al impedirse que el Presidente legisle. Sin embargo, se menciona un caso de excepción a esta norma fundamental, al hacerse referencia a un diverso precepto de la Constitución: el artículo 29, disposición que regula el llamado caso de “suspensión de garantías individuales”, y que a la letra dice lo siguiente:

“En los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública, o de cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto, solamente el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, de acuerdo con los Titulares de las Secretarías de Estado y la Procuraduría General de la República y con la aprobación del Congreso de la Unión y, en los recesos de éste, de la Comisión Permanente, podrá suspender en todo el país o en lugar determinado las garantías que fuesen obstáculo para hacer frente, rápida y fácilmente a la situación; pero deberá hacerlo por un tiempo limitado, por medio de prevenciones generales y sin que la suspensión se contraiga a determinado individuo. Si la suspensión tuviese lugar hallándose el Congreso reunido, éste concederá las autorizaciones que estime necesarias para que el Ejecutivo haga frente a la situación; pero si se verificase en tiempo de receso, se convocará sin demora al Congreso para que las acuerde.”

Como puede advertirse, el propósito perseguido por el precepto constitucional transcrito es el de dotar al Ejecutivo de los medios y elementos indispensables “para hacer frente, rápida y fácilmente”, a un grave estado de emergencia que amenace seriamente la paz pública y la estabilidad social.

A consecuencia de la suspensión de garantías individuales, tanto los preceptos constitucionales que las consagran como las leyes reglamentarias u orgánicas respectivas dejan de estar vigentes.

El estado de emergencia o “de sitio”, como también se le conoce, reclama la adopción de medidas directas y eficaces que permitan la solución inmediata de los delicados problemas que lo hayan provocado, e implica como corolario la suspensión temporal de los procedimientos normales de expedición y aplicación de las leyes, para dar paso a una legislación de excepción, cuya vigencia deberá encontrarse limitada a la duración del propio período de emergencia.

Esa legislación de emergencia tiene forzosamente que provenir de un órgano dotado de amplias capacidades de decisión y ejecución, ya que de otra forma, el Estado no contaría con los medios y arbitrios para restaurar con rapidez la estabilidad y la paz públicas. El Congreso de la Unión, que es un cuerpo colegiado eminentemente deliberativo, está descalificado, obviamente, para el cumplimiento de esta apremiante tarea, ya que no sería posible sujetar la emisión de leyes de emergencia al complejo proceso legislativo, basado en los debates camarales. En esas condiciones, aparece el Presidente de la República como órgano máximo de acción, decisión y ejecución al servicio del Estado. De ahí que, tomando en cuenta estos atributos, el invocado artículo 49 Constitucional haya señalado como caso de excepción a la soberanía del Poder Legislativo, la declaración del estado de suspensión de garantías individuales.

Dicho estado de emergencia o de suspensión de garantías, ocasiona la transferencia temporal al Presidente de la República de las funciones legislativas que en épocas normales constituyen una potestad exclusiva del Congreso Federal.

Ahora bien, **“a las leyes expedidas por el Titular del Ejecutivo durante esos períodos de emergencia se les denomina *Decretos-Ley*”**, en atención a que revisten la forma de un decreto presidencial y a que su contenido y aplicación son los propios de un acto legislativo, si bien su

vigencia se encuentra exclusivamente limitada a la duración de ese período de excepción.¹⁰⁵

d) Decreto-Delegado

Retomado a lo que dice el Artículo 49 Constitucional, preciso es destacar a continuación su texto completo:

“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”.

Esto significa que en adición a las facultades extraordinarias para legislar que deben conferirse al Ejecutivo durante los períodos de suspensión de garantías, existe otro caso, mucho más discutible y difícil de aceptar, en el que el Congreso debe de abjurar sus facultades legislativas sobre determinadas materias, para transferírselas al Presidente.

Dicho caso aparece contemplado en el segundo párrafo del Artículo 131 de la Ley Suprema, el que, en su parte conducente, establece lo que a continuación se expresa:

“El Ejecutivo podrá ser facultado por el Congreso de la Unión para aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de las tarifas de exportación e importación, expedidas por el propio Congreso, y para crear otras,

¹⁰⁵ ARRIOJA VIZCAINO ADOLFO. DERECHO FISCAL. 16ª ed. Ed. Themis. México, 2002. p.p. 56-58

así como para restringir y para prohibir las importaciones, las exportaciones y el tránsito de productos, artículos y efectos, cuando lo estime urgente, a fin de regular el comercio exterior, la economía del país, la estabilidad de la producción nacional, o de realizar cualquier otro propósito, en beneficio del país. El propio Ejecutivo, al enviar al Congreso el Presupuesto Fiscal de cada año, someterá a su aprobación el uso que hubiese hecho de la facultad concedida”.

Con base en lo anterior, los llamados “*Decretos-Delegados pueden definirse como las leyes expedidas en forma directa y personal por el Presidente de la República, sin que medie previa declaratoria de suspensión de garantías individuales, bajo el formato de Decretos, en virtud de delegación expresa de facultades operaba en su favor por el Congreso Federal, en acatamiento de un mandato constitucional, sobre determinadas materias relacionadas con el comercio exterior y con la economía nacional”.*

Reciben, el nombre de Decretos-Delegados porque las leyes que en ellos se contienen son emitidas con el carácter de decreto presidencial, y porque deben su existencia a una delegación de facultades legislativas, efectuadas a beneficio del Titular del Ejecutivo.

Se distinguen de los Decretos-Ley por el hecho de que pueden emitirse en cualquier tiempo, es decir, en que su expedición no presupone la previa declaración de un estado de emergencia, y en lo que Serra Rojas llama “La subordinación de su validez a una aprobación posterior del Poder Legislativo o al Informe del uso que se haya hecho de esa facultad”.¹⁰⁶

¹⁰⁶ IBIDEM. p.p. 59-60

CAPÍTULO CUARTO

CONTROL CONSTITUCIONAL Y CONTROL DE LEGALIDAD

4.1. Control de la Constitucionalidad. Introducción

El respeto debido a la Constitución tiene que ser, espontáneo y natural. Solo como excepción cabe considerar la existencia de violaciones constitucionales, dentro de un orden jurídico regular. Cuando la excepción se convierte en regla, es que la anarquía o el despotismo han reemplazado al orden constitucional.

Pero aún considerada como excepcional, la violación a la Constitución debe ser prevenida o reparada. Esto quiere decir que, aparte de la manera normal de preservar a la Constitución, que es observándola voluntariamente, tiene que haber en todo régimen constitucional un medio de protegerlo contra las transgresiones, ya provengan éstas de un mal entendido de los preceptos o ya del propósito deliberado de quebrantarlos.

La defensa de la Constitución debe levantarse frente a los poderes públicos, cuyas limitaciones son el objeto de la propia Constitución; esas limitaciones de los poderes entre sí y de los poderes en relación con los individuos, solo pueden ser saltadas e infringidas por los mismos órganos limitados.

La defensa típicamente constitucional es la que se erige para contener a los poderes dentro de sus órbitas respectivas.¹⁰⁷

¹⁰⁷ TENA RAMIREZ FELIPE. DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO. 24ª ed. Ed. Porrúa. México, 1990. p.p. 491-492

4.1.1. Control de la Constitucionalidad por Órgano Político y por Órgano Jurisdiccional

En el decurso de la historia jurídico-política, dentro de los diversos regímenes que han estado vigentes, podemos descubrir dos sistemas de control o preservación del orden constitucional: el ejercicio por órgano *político* y el realizado por órgano *jurisdiccional*.

Características del **sistema político** de control constitucional son los siguientes:

- La preservación de la Ley Fundamental se encomienda, bien a un órgano distinto de aquellos en quienes se depositan los tres poderes del Estado, o bien se confía a alguno de éstos;
- La petición de inconstitucionalidad corresponde a un órgano estatal o a un grupo de funcionarios públicos, en el sentido de que el órgano del control declare oposición de un acto de autoridad o una ley con la Constitución;
- Ante el órgano de control no se ventila ningún procedimiento contencioso (juicio o proceso) entre el órgano peticionario y aquel a quien se atribuye el acto o la ley atacados;
- Las declaraciones sobre inconstitucionalidad tienen efectos *erga omnes* o *absolutos*.

Por el contrario, los atributos o características que peculiarizan al **sistema jurisdiccional** de tutela de la Constitución son opuestos a los anteriores, a saber:

- La protección constitucional se confiere a un órgano judicial con facultades expresas para impartirla, o se ejerce por las autoridades judiciales en observancia del principio de supremacía de la Ley Fundamental;
- La petición de inconstitucionalidad incumbe a cualquier gobernado que mediante una ley o acto de autoridad *stricto sensu* sufre un agravio en su esfera jurídica;
- Ante el órgano judicial de control se substancia un procedimiento contencioso (juicio o proceso) entre el sujeto específico agraviado y el órgano de autoridad de quien proviene el acto (*lato sensu*) que se impugne, o bien dentro de los procedimientos judiciales comunes, la autoridad ante la que se ventilan, prescinde de la aplicación u observancia de la ley o acto *stricto-sensu* que se haya atacado por inconstitucional por el agraviado;
- Las decisiones que en uno y otro caso de los apuntados anteriormente emite el órgano de control, sólo tienen efecto en relación con el sujeto peticionario en particular, sin extenderse fuera del caso concreto en relación con el cual se haya suscitado la cuestión de inconstitucionalidad.¹⁰⁸

4.1.2. Control Jurisdiccional por Vía de Acción y por Vía de Excepción

El ejercicio del sistema de control por órgano jurisdiccional puede asumir dos formas: o bien se realiza por vía de *acción*, o bien por vía de *excepción*.

- **Por Vía de Acción:** su funcionamiento se desarrolla en forma

¹⁰⁸ BURGOA IGNACIO. EL JUICIO DE AMPARO. 39ª ed. Ed. Porrúa. México, 2002. p.p. 154-156

de *verdadero proceso judicial*, con sus respectivas partes integrantes, y en el que el actor, o sea, el afectado por el acto (lato sensu) violatorio del orden constitucional, persigue como objetivo la declaración de su inconstitucionalidad que deba dictar una autoridad judicial distinta de la responsable, y que en nuestro Derecho es generalmente la federal.

El ejercicio del control, en un régimen en que éste se desarrolla por vía de acción adopta la forma de un procedimiento *sui géneris*, seguido *ante una autoridad jurisdiccional distinta de aquella que incurrió en la violación* y en el que el agraviado tiende a que se declare inconstitucional la ley o acto reclamado.

- **Por Vía de Excepción:** En este régimen la impugnación de la ley o acto violatorio *no se hace directamente ante una autoridad judicial distinta*, sino que opera a título de defensa en un juicio previo en el que uno de los litigantes invoca la ley que se reputa inconstitucional. En consecuencia, el ejercicio del control no asume la forma de juicio *sui géneris* en un sistema por vía de excepción, sino que se traduce, en una mera defensa alegada por uno de los litigantes en un proceso cualquiera, siendo por ende, la misma autoridad judicial la que puede conocer de la inconstitucionalidad de la ley o del acto aplicativo correspondiente y en la cual una de las partes apoya sus pretensiones. Conforme a este sistema, *toda autoridad judicial* puede desplegar el control de la Constitución y en obsequio del principio de supremacía constitucional, que la obliga a arreglar sus fallos o decisiones a las disposiciones de la Ley Fundamental, a pesar de mandamientos en contrario contenidos en la legislación ordinaria.¹⁰⁹

4.1.3. Medios de Control de la Constitucionalidad

Los medios de control de la constitucionalidad son los instrumentos a

¹⁰⁹ IBIDEM. p.p. 156-157

través de los cuales se busca mantener o defender el orden creado por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Los medios de control de la constitucionalidad previstos en la Constitución Política son:

- El juicio de amparo
- Las controversias constitucionales
- Las acciones de inconstitucionalidad
- Los procesos jurisdiccionales en materia electoral
- El juicio político
- La facultad de investigación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación
- La protección de los derechos humanos¹¹⁰

a) El Juicio de Amparo

El juicio de amparo no tiene más explicación, que la de servir de medio de defensa del gobernado frente a los actos inconstitucionales del gobernante. El juicio de amparo, tiene en la Constitución su meta y su origen o fuente. Es la Constitución su fuente porque es creado por ella; y es la Constitución su meta porque la finalidad que con él se persigue es lograr el imperio de los mandatos constitucionales. El juicio constitucional o juicio de amparo, llamado también el juicio de garantías, es por consiguiente, guardián del Derecho y de la Constitución.¹¹¹

Es el medio protector por excelencia de las garantías individuales establecidas en la Constitución Federal. Específicamente, tiene por objeto resolver conflictos que se presenten:

¹¹⁰ SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION BIBLIOTECA. LOS MEDIOS DE CONTROL DE LA CONSTITUCIONALIDAD. Abril de 2002. p. 3

¹¹¹ SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION. op. cit. p. 8

- i) Por leyes o actos de las autoridades que violen garantías individuales.
- ii) Por leyes o actos de la autoridad federal que restrinjan o vulneren la soberanía de los Estados o del Distrito Federal.
- iii) Por leyes o actos de éstos últimos que afecten la competencia federal.

Las partes que intervienen en el juicio de amparo son:

- i) *El quejoso o el agraviado*: es aquella persona que inicia el juicio para reclamar un acto o ley de una autoridad, por presunta violación de garantías individuales o distribución de competencias entre la Federación y los Estados de la República.
- ii) *La autoridad responsable*: es todo aquel órgano o funcionario al que la ley otorga facultades de naturaleza pública, y que realiza actos que afectan garantías individuales de las personas. Es importante destacar que para emitir esos actos, la autoridad actúa unilateralmente, porque no necesita recurrir a los tribunales ni obtener el consentimiento del afectado. Para efectos de la Ley de Amparo en su artículo 11, “autoridad responsable es la que dicta, promulga, publica, ordena, ejecuta o trata de ejecutar la Ley o el acto reclamado.”
- iii) *El tercero perjudicado*: es la persona que tiene interés en que subsista el acto que se reclama.
- iv) *El Ministerio Público*: es el representante social que vigila el correcto desarrollo del juicio, y que puede intervenir si estima que el asunto reviste interés público.¹¹²

b) Las Controversias Constitucionales

Son juicios que se promueven ante la Suprema Corte de Justicia de la

¹¹² SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION BIBLIOTECA. op. cit. p.p 4-5

Nación, cuando se suscitan conflictos entre poderes, Ejecutivo, Legislativo o Judicial o niveles de gobierno, Federal, Estatal, Municipal o del Distrito Federal, por una invasión de esferas de competencia que contravenga la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Es decir, para que proceda la controversia, es necesario que el ámbito de competencia de quien promueva el juicio, se vea afectado por un acto concreto o una **disposición de carácter general**, por ejemplo, una ley, un reglamento o un **decreto**, excepto las de materia electoral, que sea contrario a lo que dispone la Constitución Federal.

Las partes en las Controversias:

- i) *Actor*: es la entidad, poder u órgano que promueve la controversia
- ii) *Demandado*: es la entidad, poder u órgano que hubiere emitido y promulgado la norma general o pronunciado y ejecutado el acto que sea objeto de la controversia.
- iii) *Tercero o terceros interesados*: son las entidades, poderes u órganos, que sin ser actores o demandados, pudieran resultar afectados por la sentencia que llegare a dictarse
- iv) *El Procurador General de la República*¹¹³

c) Las Acciones de Inconstitucionalidad

Son juicios tramitados ante la Suprema Corte de Justicia, en los que se denuncia la posible contradicción entre normas de carácter general, ley, decreto o reglamento o tratados internacionales, por una parte, y la Constitución Federal, por la otra, con el objeto de invalidar la norma general o el tratado internacional impugnados para que prevalezcan los mandatos constitucionales.

Las partes en las acciones de inconstitucionalidad son:

¹¹³ IBIDEM. p.p. 12-13

- i) *Actor*: es una minoría parlamentaria, el procurador general de la República, un partido político, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos así como sus Comisiones estatales cuando las normas generales vulneren los derechos humanos consagrados en la Constitución Federal.
- ii) *Demandado*: son los órganos legislativos y ejecutivo que hubieran emitido y promulgado las normas generales impugnadas.
- iii) *El procurador general de la República*: éste podrá actuar como representante social, siempre y cuando no tenga el carácter de actor en el procedimiento.¹¹⁴

d) Los Procesos Jurisdiccionales en materia Electoral

Son juicios a través de los cuales se busca el apego de los actos y resoluciones de las autoridades electorales a la Constitución Federal. Corresponde en el ámbito federal, al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, como órgano jurisdiccional especializado en la materia electoral, resolver en forma definitiva e inatacable, conflictos e impugnaciones contra actos de autoridades electorales, federales o locales, que lesionen los principios de la constitucionalidad o de legalidad; con excepción de las acciones de inconstitucionalidad de leyes electorales federales y locales, las que son competencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Las partes en los procesos jurisdiccionales en materia electoral son:

- i) *Actor*: es el sujeto legitimado para presentar o interponer el medio de impugnación, por sí o a través de legítimo representante.
- ii) *Autoridad responsable*: es la que emite el acto, resolución o sentencia impugnados.

¹¹⁴ IBIDEM. p. 15

- iii) *Tercero interesado*: es aquel sujeto que tiene un interés legítimo en el asunto, por tener un derecho que es incompatible con el que pretende el actor.
- iv) *Coadyuvante*: es un candidato que puede intervenir en el proceso que hubiere iniciado el partido político que lo registró.¹¹⁵

e) El Juicio Político

Es la facultad del Congreso de la Unión para resolver los casos en que funcionarios de alto nivel son acusados de haber incurrido, durante sus labores, en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho y que, por tanto, contravengan la Constitución Federal. En este tipo de juicio, la Cámara de Diputados actúa como instructora, realiza todos los trámites del proceso, anteriores a la resolución final, y acusadora, mientras que la Cámara de Senadores actúa como jurado de sentencia.

Las partes en el juicio político son:

- i) *El servidor público*: puede ser cualquiera de los listados en el artículo 110 de la Constitución Federal y que es sujeto de juicio.
- ii) *El denunciante*: puede ser cualquier ciudadano.¹¹⁶

f) La Facultad de Investigación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

La Suprema Corte de Justicia de la Nación está facultada para averiguar algún hecho o hechos que constituyan una grave violación de garantías individuales.

¹¹⁵ IBIDEM. p.p. 18-19

¹¹⁶ IBIDEM. p. 22

Para llevar a cabo dicha averiguación, puede nombrar a alguno o algunos de sus miembros o algún Juez de Distrito o Magistrado de Circuito, o designar uno o varios comisionados especiales.

La Corte puede efectuar estas investigaciones cuando así lo juzgue conveniente, o bien, cuando lo pidiere el Ejecutivo Federal o alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión, o el gobernador de algún Estado. (segundo párrafo del artículo 97 de la Constitución Federal)

En dicha situación, después de analizar el caso en particular, la Suprema Corte de Justicia de la Nación emite una opinión autorizada que remite a los órganos competentes, que son, entre otros, el Ejecutivo Federal, las cámaras del Congreso de la Unión o el Ministerio Público, para que, en el supuesto de existir alguna responsabilidad, se inicie la acción correspondiente.¹¹⁷

g) La Protección de los Derechos Humanos

La Constitución Federal establece en su artículo 102, apartado B, que el Congreso de la Unión y las Legislaturas de las Entidades Federativas deben establecer organismos de protección de los Derechos Humanos. De esta manera, en el ámbito federal, existe una Comisión Nacional de los Derechos Humanos, mientras que en cada uno de los Estados y el Distrito Federal, existen otros organismos llamados comisiones o procuradurías de derechos humanos.

Todos ellos reciben quejas en contra de conductas de índole administrativa de cualquier autoridad o servidor público, excepto del Poder Judicial de la Federación. Cabe señalar que no puede atender quejas sobre asuntos electorales, resoluciones judiciales, consultas sobre la interpretación de leyes y conflictos laborales o entre particulares.

¹¹⁷ IBIDEM. p.p. 24-25

Estos organismos protectores no llevan a cabo juicios y, por tanto, no emiten sentencias. Para lograr la restitución de los derechos violados, busca la conciliación, para que la autoridad se comprometa a restituir al gobernado en el goce del derecho violado. Si se acreditan las violaciones a los derechos humanos y no es posible restituirlos mediante la conciliación o el procedimiento que se lleve a cabo, los organismos formulan recomendaciones públicas y, en su caso, denuncias ante las autoridades correspondientes. Es importante señalar que esto no impide al afectado el ejercicio de otros medios de defensa, tal como el juicio de amparo.¹¹⁸

4.2. Juicio de Amparo

El amparo es un medio jurídico que preserva las garantías constitucionales del gobernado contra todo acto de autoridad que las viole (fracción I del art. 103 de la Constitución); que garantiza a favor del particular el sistema competencial existente entre las autoridades federales y las de los Estados (fracciones II y III de dicho precepto) y que, por último, *protege toda la Constitución, así como la legislación secundaria*, con vista a la garantía de legalidad consignada en los artículos 14 y 16 de la Ley Fundamental y *en función del interés jurídico particular del gobernado*. En estas condiciones el amparo es un medio jurídico de tutela directa de la Constitución y de tutela indirecta de la ley secundaria, preservando, bajo éste último aspecto y de manera extraordinaria y definitiva, todo el derecho positivo.

Por otra parte, el amparo se sustancia en un procedimiento jurisdiccional o contencioso, invocado por el gobernado particular y específico que se siente agraviado por cualquier acto de autoridad que origine la contravención a alguna garantía constitucional (y por tanto, a la Constitución misma o a cualquier ordenamiento secundario a través de la garantía de

¹¹⁸ IBIDEM. p.p. 26-27

legalidad) o la transgresión a la esfera de competencia entre la Federación y los Estados.

La acción que inicia dicho procedimiento se dirige contra el órgano estatal al que se atribuya el acto infractor, teniendo aquél, en consecuencia, el carácter de parte demandada.

Ahora bien, la sentencia que se dicta en ese procedimiento, con la que culmina el amparo, al otorgar la protección a favor del gobernado, invalida el acto violatorio.

La finalidad esencial del amparo es dual, simultánea e inseparable, pues al proteger al gobernado contra cualquier acto de autoridad que infrinja la Constitución y, por ende, todo ordenamiento legal secundario, preserva concomitantemente el orden constitucional y el normativo no constitucional.

El amparo es, además, un *proceso o juicio unitario*, aunque se desenvuelve en **dos procedimientos o tipos**: el **indirecto** o bi-instancial y el **directo** o uni-instancial. Su unidad descansa en su procedencia y teleología, es decir, en que procede contra cualquier acto de autoridad en sentido lato que agravie al gobernado y en que tutela la Constitución e imbitamente toda la legislación secundaria mediante su invalidación o su ineffectividad concretas.

El amparo se describe como una *institución jurídica de tutela directa de la Constitución e indirecta y extraordinaria de la legislación secundaria (control constitucional y legal) que se traduce en un procedimiento autónomo de carácter contencioso (control jurisdiccional por vía de acción) y que tiene por objeto invalidar, en relación con el gobernado en particular y a instancia de éste, cualquier acto de autoridad (lato sensu) inconstitucional o ilegal que lo agravie.*

Las notas esenciales de nuestro juicio constitucional pueden conjugarse en la siguiente descripción: **El amparo es un juicio o un proceso que se inicia por la acción que ejercita cualquier gobernado ante los órganos jurisdiccionales federales contra todo acto de autoridad (lato sensu) que le causa un agravio en su esfera jurídica y que considere contrario a la Constitución, teniendo por objeto invalidar dicho acto o despojarlo de su eficacia por su inconstitucionalidad o ilegalidad en el caso concreto que lo origine.**¹¹⁹

La *procedencia constitucional del Juicio de Amparo* la encontramos en los artículos 103 y 107 de la Constitución Federal.

4.2.1. Partes en el Juicio de Amparo

Las partes que intervienen en el juicio de amparo son: (artículo 5° de la Ley de Amparo)

- **El quejoso o el agraviado**
- **La autoridad responsable**
- **El tercero perjudicado**
- **El Ministerio Público.**¹²⁰

4.2.2. Sujetos que pueden promover el Juicio de Amparo

Los sujetos que pueden promover el juicio de amparo son, entre otros:

- **Las personas físicas**

- **Las personas morales de carácter privado:** tales como las

¹¹⁹ BURGOA IGNACIO. op. cit. p.p. 169-173

¹²⁰ SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION BIBLIOTECA. op. cit. p.p 4-5

empresas mercantiles, las sociedades y las asociaciones civiles.

- **Las personas morales oficiales:** siempre y cuando promuevan el amparo en contra de leyes o actos que afecten sus intereses patrimoniales, situación en la que actuarán como particulares y no como autoridades; en ellas encontramos a la Federación, los Estados, Municipios, el Distrito Federal y las entidades paraestatales, tales como PEMEX, el IMSS, el Infonavit, Nacional Financiera, etcétera.

- **Los núcleos de población ejidal o comunal:** también conocidos como ejidos o comunidades.

En cuanto a los extranjeros, también pueden promover el juicio de amparo, ya que la Constitución Federal les concede el derecho de gozar de las garantías individuales, aunque con algunas limitaciones.¹²¹

4.2.3.Plazos para interponer la demanda

“El término para la interposición de la demanda es de **quince días**” (Art. 21 de la Ley de Amparo). No obstante, el artículo 22, 217 y 218 de la Ley de Amparo establecen excepciones al término anterior, las cuales son:

I.- “Los casos en que a partir de la vigencia de una ley, ésta sea reclamable en la vía de amparo, pues entonces el término para la interposición de la demanda será de **treinta días**...” (Artículo 22, frac. I)

II.- “Los actos que importen peligro de privación de la vida, ataques a la libertad personal, deportación, destierro, cualquiera de los actos prohibidos por el artículo 22 de la Constitución, o la incorporación forzosa al servicio del

¹²¹ IBIDEM. p.p. 5-6

ejército o armada nacionales, la demanda puede interponerse **en cualquier tiempo**. (Artículo 22, frac. II)

“En los casos en que el acto de autoridad combatible mediante demanda de amparo consista en acuerdo de la Secretaría de Relaciones Exteriores favorable a la extradición de alguna persona reclamada por un Estado extranjero, el término para interponerla será siempre de 15 días.”

III.- “Cuando se trate de sentencias definitivas o laudos y resoluciones que pongan fin al juicio, en los que el agraviado no haya sido citado legalmente para el juicio, dicho agraviado tendrá el término de **noventa días** para la interposición de la demanda, si residiera fuera del lugar del juicio, pero dentro de la República, y de **ciento ochenta días**, si residiere fuera de ella; contando en ambos casos, desde el siguiente al en que tuviere conocimiento de la sentencia; pero si el interesado volviere al lugar en que se haya seguido dicho juicio quedará sujeto al término de **quince días**, y de que no se le tendrá por ausente, para los efectos que aquí se precisan, si tiene mandatario que lo represente en el lugar del juicio; o hubiese señalado casa para oír notificaciones en él, o se hubiese manifestado sabedor del procedimiento que haya motivado el acto reclamado.”(Artículo 22, frac. III)

IV.- “Cuando el amparo se promueva contra actos que tengan o puedan tener por efecto, privar total o parcialmente, en forma temporal o definitiva, de la propiedad, posesión o disfrute de sus derechos agrarios a un núcleo de población sujeto al régimen ejidal o comunal, la demanda podrá interponerse en **cualquier tiempo**. “ (Artículo 217)

V.- “Si el amparo se promueve contra actos que perjudican los derechos individuales de ejidatarios o comuneros, el término para interponerlo es de **treinta días**. “(Artículo 218)¹²²

¹²² SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION. op. cit. p.p. 84-85

4.2.4.Principios Fundamentales del Juicio de Amparo

El juicio de amparo es regido por reglas o principios que lo estructuran, algunos de los cuales sufren excepciones atendiendo particularmente a la índole del quejoso, a la naturaleza del acto reclamado y aun a los fines del propio juicio.

- **Principio de instancia de parte.-** El juicio solo puede iniciarse una vez que la parte agraviada lo solicite, es decir, no procede de oficio.

- **Principio de existencia de un agravio personal y directo.-** Debe existir necesariamente un menoscabo u ofensa que afecte específicamente al agraviado. Esa afectación debe ya haberse producido o estarse ejecutando o bien, debe ser de realización inminente.

- **Principio de definitividad.-** Antes de acudir al amparo, es necesario agotar todos los medios de defensa que, para el caso concreto, prevean las leyes, tales como la apelación, en materia civil o penal, el juicio de nulidad, en materia fiscal, etcétera. Sin embargo, hay algunas *excepciones* a este principio, entre las cuales sobresalen, cuando el acto reclamado importe la restricción de la libertad del quejoso; en contra del auto de formal prisión; si el quejoso no es emplazado al juicio; entre otros.

- **Principio de la prosecución judicial del amparo.-** Significa que es necesario sujetarse a los procedimientos y formas establecidas por la Ley de Amparo.

- **Principio de la relatividad de las sentencias de amparo.-** Se refiere a que las sentencia que concede el amparo solo beneficia a la persona que lo inició, pero no a la generalidad de la población. (Fórmula Otero)

▪ **Principio de estricto derecho.-** El juzgador debe limitarse a resolver sobre la constitucionalidad de los actos reclamados, hechos vales en la demanda. Existen algunas *excepciones* a este principio, entre ellas, cuando se trate de las materias penal, laboral o agraria, casos en los que puede operar la suplencia de algunas deficiencias de las demandas.¹²³

4.2.5.Amparo Indirecto

a) Naturaleza Jurídica

El juicio de amparo que se inicia ante un Juez de Distrito se le llama “amparo indirecto”.

El “amparo indirecto” es llamado también “*amparo bi-instancial*”, puesto que en primera instancia es conocido por un Juez de Distrito, y la Suprema Corte o los Tribunales Colegiados en segunda mediante el recurso de revisión, así mismo su tramitación total se desarrolla en dos instancias. Por el contrario, a aquel juicio de amparo que directamente se promueve ante la Suprema Corte o ante dichos Tribunales, es el “amparo directo o uni-*instancial*”.¹²⁴

b) Procedencia constitucional y legal

La procedencia constitucional del Juicio de Amparo Indirecto la encontramos en los artículos 103 y 107 fracción III b) y c), IV y VII de nuestra Constitución Federal; así como su procedencia legal en el artículo 114 de la Ley de Amparo.

¹²³ SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION BIBLIOTECA. op. cit. p.p. 9-11

¹²⁴ BURGOA IGNACIO. op. cit. p.p. 631-632

c) Competencia

Los Juzgados de Distrito y, en algunos casos, los Tribunales Unitarios de Circuito.¹²⁵

d) Procede

La acción constitucional se ejercita ante un Juez de Distrito, cuando los actos de autoridad que se reclamen *no son sentencias definitivas o laudos y resoluciones que pongan fin al juicio.*

Pues bien, el artículo 114 de la Ley de Amparo establece los casos de procedencia del juicio indirecto de garantías:¹²⁶

I.-“Contra leyes federales o locales, tratados internacionales, reglamentos expedidos por el Presidente de la República de acuerdo con la fracción I del artículo 89 constitucional, reglamentos de leyes locales expedidos por los gobernadores de los Estados, u otros reglamentos, decretos o acuerdos de observancia general, que por su sola entrada en vigor (leyes autoaplicativas) o con motivo del primer acto de aplicación (leyes heteroaplicativas), causen perjuicios al quejoso, es decir, que afecten o violen sus garantías individuales.

II.-“Contra actos que no provengan de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo; por ejemplo, una Secretaría de Estado, un gobernador o un agente del Ministerio Público, que resulten violatorios de garantías individuales.

III.-“Contra actos de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo ejecutados fuera de juicio o después de concluido.

¹²⁵ SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION BIBLIOTECA. op. cit. p. 8

¹²⁶ BURGOA IGNACIO. op. cit. p. 632

IV.-“Contra actos en el juicio que tengan sobre las personas o las cosas una ejecución que sea de imposible reparación.

V.-“Contra actos ejecutados dentro o fuera de juicio, que afecten a personas extrañas a él, cuando la ley no establezca a favor del afectado algún recurso ordinario o medio de defensa que pueda tener por efecto modificarlos o revocarlos, siempre que no se trate del juicio de tercería.

VI.-“Contra leyes o actos de la autoridad federal o de los Estados, en los casos de las fracciones II y III del artículo 1o. de la Ley de Amparo.

VII.-“Contra las resoluciones del Ministerio Público que confirmen el no ejercicio o el desistimiento de la acción penal, en los términos de lo dispuesto por el párrafo cuarto del artículo 21 Constitucional; es decir, cuando se determina no proceder penalmente en contra de alguien; o contra actos relacionados con la reparación del daño o la responsabilidad civil, derivados de la comisión de un delito.”¹²⁷

4.2.6. Amparo Directo

a) Naturaleza Jurídica

El juicio de amparo directo es aquel que se instaura ante los Tribunales Colegiados de Circuito en *única instancia*; es aquel respecto del cual dichos órganos judiciales conocen en *jurisdicción ordinaria*, esto es, sin que antes de su injerencia haya habido ninguna otra instancia, a diferencia de lo que sucede tratándose de amparo indirecto.

Es pues, el “amparo directo o uni-instancial”, en vista de la unicidad de instancia que en relación a su conocimiento tienen los Tribunales Colegiados de Circuito.¹²⁸

¹²⁷ SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION BIBLIOTECA. op. cit. p. 8-9

¹²⁸ BURGOA IGNACIO. op.cit. p. 683

b) Procedencia constitucional y legal

La procedencia constitucional del Juicio de Amparo Directo la encontramos en los artículos 103 y 107 fracción III a), V y VI de nuestra Constitución Federal; así como su procedencia legal en el artículo 158 de la Ley de Amparo.

c) Competencia

Los Tribunales Colegiados de circuito y, en algunos casos, la Suprema Corte de Justicia de la Nación.¹²⁹

d) Procede

I.-“Contra sentencias definitivas o laudos y resoluciones que pongan fin al juicio, dictados por tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, respecto de los cuales no proceda ningún recurso ordinario por el que puedan ser modificados o revocados, ya sea que la violación se cometa en ellos o que, cometida durante el procedimiento, afecte a las defensas del quejoso, trascendiendo al resultado del fallo, y por violaciones de garantías cometidas en las propias sentencias, laudos o resoluciones indicados.”
(Artículo 158 Ley de Amparo)

4.3. Órganos de Control Constitucional

4.3.1. Poder Judicial de la Federación

El artículo 94 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece: “se deposita el ejercicio del Poder Judicial de la

¹²⁹ SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION BIBLIOTECA. op. cit. p. 9

Federación en una Suprema Corte de Justicia, en un Tribunal Electoral, en Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y en Juzgados de Distrito...”

Lo anterior lo correlacionamos al artículo 1° de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; el cual establece los órganos a través de los cuales se ejerce el Poder Judicial de la Federación:

I.- La Suprema Corte de Justicia de la Nación

II.- El Tribunal electoral

III.- Los tribunales colegiados de circuito

IV.- Los tribunales unitarios de circuito

V.- Los juzgados de distrito

VI.- El Consejo de la Judicatura Federal

VII.- El jurado federal de ciudadanos

VIII.- Los tribunales de los Estados y del Distrito Federal, que por disposición de la ley deban actuar en auxilio de la Justicia Federal

4.3.2. Suprema Corte de Justicia de la Nación

“La Suprema Corte de Justicia se integra por once ministros y funcionará en Pleno o en Salas. El Presidente de la Suprema Corte de Justicia no integrará sala.” **(Artículo 2° de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, conocida por sus siglas LOPJF)**

“La Suprema Corte de Justicia tendrá cada año dos periodos de sesiones; el primero comenzará el primer día hábil del mes de enero y terminará el último día hábil de la primera quincena del mes de julio; el segundo comenzará el primer día hábil del mes de agosto y terminará el último día hábil de la primera quincena del mes de diciembre.” **(Artículo 3° LOPJF)**

“Para nombrar a los Ministros de la Suprema Corte de Justicia, el Presidente de la República someterá una terna a consideración del Senado, el cual, previa comparecencia de las personas propuestas, designará al Ministro que deba cubrir la vacante. La designación se hará por el voto de las dos terceras partes de los miembros del Senado presentes, dentro del improrrogable plazo de treinta días. Si el Senado no resolviere dentro de dicho plazo, ocupará el cargo de Ministro la persona que, dentro de dicha terna, designe el Presidente de la República...” **(Artículo 96 primer párrafo Constitución Federal)**

“Los ministros durarán en su cargo quince años.” **(Artículo 8° LOPJF)**

“Cada cuatro años, los miembros de la Suprema Corte de Justicia elegirán de entre ellos al presidente, el cual ya no podrá ser reelecto para el período inmediato posterior.” **(Artículo 12 LOPJF)**

a) Pleno

- **Integración.-** “El Pleno se compondrá por once ministros”; uno de ellos será el Presidente de la Suprema Corte de Justicia que no integrará Sala. **(Artículo 2° y 4° LOPJF)**

- **Funcionamiento.-** De los once ministros que componen el Pleno; bastará la presencia de siete miembros para que pueda funcionar, excepto cuando se trate de controversias que versen sobre disposiciones generales de los Estados o de los Municipios impugnadas por la Federación, de los Municipios impugnadas por los Estados; y de acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y la Constitución Federal; en cuyo caso se requerirá la presencia de al menos ocho ministros. **(Artículo 4° LOPJF, 105 frac. I penúltimo párrafo y frac. II Constitución Federal)**

- **Competencia.-** La Suprema Corte de Justicia conocerá, entre otras, funcionado en Pleno:

“I. Las controversias constitucionales, salvo en las que deba sobreseerse y aquéllas en las que no se impugnen normas de carácter general así como los recursos interpuestos en éstos en los que sea necesaria su intervención;

“II. Las acciones de inconstitucionalidad, salvo en las que deba sobreseerse, así como los recursos interpuestos en éstas en los que sea necesaria su intervención;

“III. Los amparos en revisión en los que subsistiendo la materia de constitucionalidad de leyes federales o tratados internacionales, no exista precedente y, a su juicio, se requiera fijar un criterio de importancia y trascendencia para el orden jurídico nacional y, además, revistan interés excepcional, o por alguna otra causa; o bien, cuando encontrándose radicados en alguna de las Salas, lo solicite motivadamente un Ministro;

“IV. Las excusas o impedimentos de los Ministros en asuntos competencia del Pleno;

“V. Las contradicciones entre tesis sustentadas por las Salas o las que se susciten entre los Tribunales Colegiados de Circuito, cuando se refieran a la materia común; y las que se produzcan entre la Suprema Corte de Justicia de la Nación y las Salas del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en términos del párrafo quinto del artículo 99 constitucional;

“VI. Las solicitudes de ejercicio de la facultad de atracción, a juicio del Ministro ponente;

“VII. Los recursos de revisión administrativa a que se refiere el párrafo noveno del artículo 100 constitucional;

“VIII. Cualquier otro asunto de la competencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación cuyo conocimiento no corresponda a las Salas.”

(Aclaración al punto único del Acuerdo General Número 3/2008, de diez de Marzo de dos mil ocho, del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por el que se reforma la fracción I y se adiciona una fracción II al punto Tercero del Acuerdo General 5/2001 de veintiuno de junio de dos mil uno, relativo a la determinación de los asuntos que conservara para su resolución y el envío de los de su competencia originaria a las Salas y a los Tribunales Colegiados de Circuito)

b) Salas

- **Integración.-** La Suprema Corte de Justicia contará con dos salas, las cuales se compondrán de cinco ministros cada una. El presidente de la Suprema Corte no integrará sala. **(Artículo 2º, 15 LOPJF)**

- **Funcionamiento.-** Bastará la presencia de cuatro miembros por cada sala para funcionar. **(Artículo 15 LOPJF)**

- **Competencia.-** Corresponderá conocer a las salas, en otras, :

"I.- De los recursos de apelación interpuestos en contra de las sentencias dictadas por los jueces de distrito, en aquellas controversias ordinarias en que la Federación sea parte.

"II.- Del recurso de revisión en amparo contra sentencias pronunciadas en la audiencia constitucional por los jueces de distrito o los tribunales unitarios de circuito, en los siguientes casos:

- Cuando subsista en el recurso el problema de constitucionalidad, si en la demanda de amparo se hubiese impugnado un reglamento federal expedido por el Presidente de la República o reglamentos expedidos por el gobernador de un Estado o por el Jefe del Distrito Federal por estimarlos directamente violatorios de un precepto de la Constitución Federal o si en la sentencia se establece la interpretación directa de un precepto de la misma en estas materias.
- Cuando se ejercite la facultad de atracción, para conocer de un amparo en revisión que por su interés y la trascendencia así lo amerite.

"III.- Del recurso de revisión contra sentencias que en amparo directo pronuncien los tribunales colegiados de circuito:

- Cuando habiéndose impugnado la constitucionalidad de un reglamento federal expedido por el Presidente de la República o reglamentos expedidos por el gobernador de un Estado o por el

Jefe del Distrito Federal, o en los concepto de violación se haya planteado la interpretación directa de un precepto de la Constitución Federal en estas materias, se haya decidido o se omita decidir sobre la misma inconstitucionalidad o interpretación constitucional.

- De los amparos directos que por su interés o trascendencia así lo ameriten en uso de la facultad de atracción.

“IV.- Del recurso de queja siempre que el conocimiento del amparo en que la queja se haga valer sea competencia de una de las salas.” **(Artículo 21 LOPJF)**

4.3.3. Tribunales Colegiados de Circuito

“Los Magistrados de Circuito y los Jueces de Distrito serán nombrados y adscritos por el Consejo de la Judicatura Federal...” “Durarán seis años en el ejercicio de su encargo...” **(Artículo 97 Constitución Federal)**

- **Integración.-** “Los tribunales colegiados de circuito se compondrán de tres magistrados, de un secretario de acuerdos y del número de secretarios, actuarios y empleados que determine el presupuesto.” **(Artículo 33 LOPJF)**

- **Competencia.-** Son competentes los tribunales colegiados de circuito para conocer, entre otras, :

“I.- De los juicios de amparo directo contra sentencias definitivas, laudos o contra resoluciones que pongan fin al juicio por violaciones cometidas en ellas o durante la secuela del procedimiento.

“II.- De los recursos que procedan contra los autos y resoluciones que pronuncien los jueces de distrito, tribunales unitarios de circuito o el superior tribunal responsable.

“III.- Del recurso de queja

“IV.- Del recurso de revisión contra las sentencias pronunciadas en la audiencia constitucional por los jueces de distrito, tribunales unitarios de circuito o por el superior del tribunal responsable.” **(Artículo 37 LOPJF)**

4.3.4. Tribunales Unitarios de Circuito

Los Magistrados de Circuito serán nombrados y adscritos por el Consejo de la Judicatura Federal. Durarán en su encargo seis años. **(Artículo 97 Constitución Federal)**

- **Integración.-** “Los tribunales unitarios de circuito se compondrán de un magistrado y del número de secretarios, actuarios y empleados que determine el presupuesto.” **(Artículo 28 LOPJF)**

- **Competencia.-** Los tribunales unitarios de circuito conocerán, entre otras, :

“I. De los juicios de amparo promovidos contra actos de otros tribunales unitarios de circuito, que no constituyan sentencias definitivas, en términos de lo previsto por la Ley de Amparo respecto de los juicios de amparo indirecto promovidos ante juez de distrito. En estos casos, el tribunal unitario competente será el más próximo a la residencia de aquél que haya emitido el acto impugnado.

“ II. De la apelación de los asuntos conocidos en primera instancia por los juzgados de distrito.” (Apelación federal)

“III. “Del recurso de denegada apelación.” **(Artículo 29 LOPJF)**

4.3.5. Juzgados de Distrito

Los Jueces de Distrito serán nombrados y adscritos por el Consejo de la Judicatura Federal. Durarán en su encargo seis años. **(Artículo 97 Constitución Federal)**

- **Integración.-** “Los juzgados de distrito se compondrán de un juez y el número de secretarios, actuarios y empleados que determine el presupuesto.” **(Artículo 42 LOPJF)**

- **Competencia.-** Los jueces de distrito ejercen una “doble función”; conocerán, entre otras, :

- *Amparo Indirecto:*

- “I.- Contra leyes federales o locales, tratados internacionales, reglamentos expedidos por el Presidente de la República de acuerdo con la fracción I del artículo 89 constitucional, reglamentos de leyes locales expedidos por los gobernadores de los Estados, u otros reglamentos, decretos o acuerdos de observancia general, que por su sola entrada en vigor o con motivo del primer acto de aplicación, causen perjuicios al quejoso:

- “II.- Contra actos que no provengan de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo...

- “III.- Contra actos de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo ejecutados fuera de juicio o después de concluido...

- “IV.- Contra actos en el juicio que tengan sobre las personas o las cosas una ejecución que sea de imposible reparación;

“**V.-** Contra actos ejecutados dentro o fuera de juicio, que afecten a personas extrañas a él, cuando la ley no establezca a favor del afectado algún recurso ordinario o medio de defensa que pueda tener por efecto modificarlos o revocarlos, siempre que no se trate del juicio de tercería;

“**VI.-** Contra leyes o actos de la autoridad federal, que vulneren o restrinjan la soberanía de los Estados”...; y contra leyes o actos de las autoridades de éstos, que invadan la esfera de la autoridad federal

“**VII.-** Contra las resoluciones del Ministerio Público que confirmen el no ejercicio o el desistimiento de la acción penal.” **(Artículo 107 fracción VII de la Constitución Federal y 114 de la Ley de Amparo)**

- *De los procesos en materia civil y penal federal(primera instancia)*

4.3.6.Tribunal Electoral

El Tribunal Electoral será, con excepción de las acciones de inconstitucionalidad establecidas en la fracción II del artículo 105 de esta Constitución, la máxima autoridad jurisdiccional en la materia y órgano especializado del Poder Judicial de la Federación. **(Artículo 99 primer párrafo Constitución Federal)**

▪ **Integración.-** “El Tribunal funcionará en forma permanente con una Sala Superior y salas regionales; sus sesiones de resolución serán públicas, en los términos que determine la ley. Contará con el personal jurídico y administrativo necesario para su adecuado funcionamiento.”

“La Sala Superior se integrará por siete Magistrados Electorales. El Presidente del Tribunal será elegido por la Sala Superior, de entre sus

miembros, para ejercer el cargo por cuatro años.” **(Artículo 99 segundo y tercer párrafo Constitución Federal)**

▪ **Competencia.-** Al Tribunal Electoral le corresponde resolver en forma definitiva e inatacable, en los términos de la Constitución Federal y según lo disponga la ley, sobre, entre otras, :

“I. Las impugnaciones en las elecciones federales de diputados y senadores.

“II. Las impugnaciones que se presenten sobre la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos que serán resueltas en única instancia por la Sala Superior.

“III. Las impugnaciones de actos y resoluciones de la autoridad electoral federal, distintas a las señaladas en las dos fracciones anteriores, que violen normas constitucionales o legales...” **(Artículo 99 cuarto párrafo Constitución Federal)**

4.3.7. Consejo de la Judicatura Federal

“El Consejo de la Judicatura Federal será un órgano del Poder Judicial de la Federación con independencia técnica, de gestión y para emitir sus resoluciones...” **(Artículo 100 primer párrafo Constitución Federal)**

▪ **Integración.-** “El Consejo se integrará por siete miembros de los cuales, uno será el Presidente de la Suprema Corte de Justicia, quien también lo será del Consejo; tres Consejeros designados por el Pleno de la Corte, por mayoría de cuando menos ocho votos, de entre los Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito; dos Consejeros designados por el Senado, y uno por el Presidente de la República. **(Artículo 100 segundo párrafo Constitución Federal)**

“El Consejo funcionará en Pleno o en comisiones...” **(Artículo 100 cuarto párrafo Constitución Federal)**

- **Competencia.-** Estarán a cargo del Consejo de la Judicatura Federal la administración, vigilancia, disciplina y carrera judicial del Poder Judicial de la Federación, con excepción de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Tribunal Electoral, conforme a las bases que establece la Constitución Federal y las leyes respectivas.

“El Consejo de la Judicatura Federal velará, en todo momento, por la autonomía de los órganos del Poder Judicial de la Federación y por la independencia e imparcialidad de los miembros de este último.” **(Artículo 94 segundo párrafo Constitución Federal y 68 de la LOPJF)**

4.4. Control de Legalidad

4.4.1. Garantía de Seguridad Jurídica

La garantía del derecho humano de seguridad jurídica protege esencialmente la dignidad humana y el respeto de los derechos personales, patrimoniales y cívicos de los particulares en sus relaciones con la autoridad, e incluye un conjunto bastante extenso de prevenciones constitucionales que tienden a producir en los individuos la confianza de que en sus relaciones con los órganos gubernativos, éstos no procederán arbitraria y caprichosamente, sino de acuerdo con las reglas establecidas en la ley como normas del ejercicio de las facultades de los propios órganos, los cuales necesitan estar creados en un disposición legislativa y sus atribuciones necesitan a su vez estar definidas en textos legales o reglamentarios expresos. De la Garantía

de Seguridad Jurídica se derivan las garantías especiales de los procesados y la Garantía de Legalidad.¹³⁰

4.4.2. Garantía de Legalidad

La Constitución Federal, entre las garantías que consagran a favor del gobernado, incluye la de **legalidad**, la que debe entenderse como la satisfacción que **todo acto de autoridad ha de realizarse conforme al texto expreso de la ley**, a su espíritu o interpretación jurídica; esta garantía forma parte de la genérica de seguridad jurídica que tiene como finalidad que, al gobernado se proporcionen los elementos necesarios para que esté en aptitud de defender sus derechos, bien ante la propia autoridad administrativa a través de los recursos, bien ante la autoridad judicial por medio de las acciones que las leyes respectivas establezcan; así, para satisfacer el principio de seguridad jurídica, la Constitución establece las garantías de audiencia, de fundamentación y motivación, las formalidades del acto autoritario, y las de legalidad.¹³¹

La Garantía de Legalidad está consignada en los siguientes preceptos constitucionales:

- **Artículo 14.-** En todas sus diversas disposiciones, o sea en cuanto: a) prohíbe la aplicación retroactiva de las leyes en perjuicio del afectado; b) requiere el seguimiento de un juicio formal y ajustado a las leyes preexistentes aplicables, para privar de la libertad, de sus propiedades, posesiones o derechos, pues solo con la satisfacción de esos requisitos será legal la actuación de la autoridad respectiva; c) prohíbe imponer por analogía o mayoría de razón una pena que no esté decretada en una ley exactamente

¹³⁰ BAZDRESCH LUIS. op. cit. p. 159

¹³¹ GARANTIA DE LEGALIDAD. QUE DEBE ENTENDERSE POR. Octava Epoca. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Fuente: Seminario Judicial de la Federación. XI, Enero de 1993. Tesis Aislada. Materia: Común. p. 263

aplicable al caso de que se trate, lo cual significa que la legalidad de una pena requiere necesariamente la aplicación exacta y directa de la ley respectiva; y d) sujeta la sentencia definitiva en materia civil a la letra o a la interpretación jurídica de la ley, y a falta de ésta, a los principios generales del derecho, lo que quiere decir es que la legalidad de una sentencia civil requiere que esté apoyada en el tenor literal o en el sentido jurídico de una ley, y si no hubiere ninguna aplicable, en los principios generales del derecho.

- **Artículo 16.-** En la parte que exige que las órdenes de autoridad que de cualquier manera molesten a los particulares en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, deben ser escritas, provenir de la autoridad que sea competente para expedirlas, y expresar su fundamento y su motivo, todos y cada uno de esos cuatro requisitos son indispensables para la legalidad de las órdenes de autoridad que afecten a las personas de alguna de las maneras indicadas.

Los dos preceptos constitucionales invocados son los que, en el ámbito de las garantías, tratan directamente de la aplicación de la ley, y por esa circunstancia pueden ser agrupados en la garantía de legalidad, como una modalidad específica de la garantía de seguridad jurídica, aunque tal clasificación no significa que la efectividad y vigencia de todas las demás garantías no comprendan también, en sus casos, la aplicación de la ley relativa.¹³²

4.4.3. Control de Legalidad

El Control de legalidad consiste en **la obligación que tienen todas las autoridades de ajustarse a los preceptos legales que norman sus actividades y a las atribuciones que la ley les confiere**, al expedir

¹³² BAZDRESCH LUIS. op. cit. p.p. 166-167

cualquier orden o mandato que afecte algún particular en su persona o en sus derechos, es decir, el control de legalidad requiere sustancialmente que las autoridades se atengan precisamente a la ley, en sus procedimientos y en sus decisiones que de cualquier modo se refieran a las personas o a sus derechos.¹³³

Ahora bien, los **Órganos de Control de Legalidad**, tales como los Tribunales Administrativos, Civiles, entre otros; son aquellos que por su naturaleza jurídica, “...únicamente están facultados para verificar si un acto se encuentra dentro de los parámetros de la ley...”¹³⁴ Es decir, que los actos de dichos Tribunales ha de realizarse conforme al texto expreso de la ley.¹³⁵

¹³³ IBIDEM. p. 166

¹³⁴ JURISPRUDENCIA QUE DETERMINA LA INCOSTITUCIONALIDAD DE LEYES. EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA NO PUEDE APLICARLA PARA DECLARAR LA NULIDAD DEL ACTO ADMINISTRATIVO IMPUGNADO. Novena Epoca. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Fuente: Seminario Judicial de la Federación y su Gaceta. XV, Febrero de 2002. Tesis Aislada. Materia: Administrativa. p. 837

¹³⁵ GARANTIA DE LEGALIDAD. QUE DEBE ENTENDERSE POR. op. cit. p. 263

CAPÍTULO QUINTO

TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA COMO MERO ÓRGANO DE CONTROL DE LEGALIDAD

5.1. Antecedentes del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa

5.1.1. Historia

El primero de enero de 1937, entró en vigor la Ley de Justicia Fiscal y con ella inician las actividades del entonces Tribunal Fiscal de la Federación. Conforme a lo dispuesto por esta Ley, el Tribunal estaba integrado por 15 magistrados que podían actuar en Pleno o a través de cinco Salas; las cuales estaban formadas por tres magistrados cada una. La competencia que les asignó el Legislador era en materia estrictamente fiscal, conociendo de las controversias que se suscitaban de actos o resoluciones emitidas por autoridades fiscales.

Un año después de haber entrado en vigor la Ley de Justicia Fiscal, fue derogada por el Código Fiscal de la Federación de 1938, conservando igual competencia para el Tribunal, misma que a través de leyes especiales se fue ampliando. Así en el año de 1942 la Ley de Depuración de Créditos otorga competencia para conocer de esta materia a cargo del Gobierno Federal.

De igual manera, la competencia del Tribunal también se amplía al conocer sobre la legalidad de los requerimientos de pago realizados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; exigir fianzas otorgadas a favor del

Gobierno Federal; conocer las controversias que surgían por las resoluciones emitidas por el Instituto Mexicano del Seguro Social; sobre las resoluciones fiscales emitidas por el Departamento del Distrito Federal; respecto a las aportaciones que los patrones están obligados a efectuar para el establecimiento de las Escuelas Artículo 123; de controversias en materia de pensiones militares; de las controversias que surjan por las aportaciones que deben hacer los patrones conforme a la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores; respecto a la interpretación de contratos de obra pública; sobre resoluciones que fincan responsabilidades en contra de funcionarios o empleados de la Federación o del Departamento del Distrito Federal; en materia de multas por infracciones a las leyes federales o del Distrito Federal; y, en materia de pensiones civiles con cargo al Erario Federal o al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado.

Para el año de 1946, se crean dos Salas más, que aumenta el número de magistrados a veintiuno.

En el año de 1967 se expide una nueva Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, en la que se previeron los aspectos orgánicos del propio Tribunal, incrementándose a veintidós magistrados, integrando las siete Salas que ya existían, más el Presidente que no integraría Sala, asimismo se establecían las normas relativas a la competencia que tenían asignada, conservando el Código las correspondientes al procedimiento. Se introduce el concepto de Organismos Fiscales Autónomos y se otorga al Tribunal facultades para conocer de los juicios de lesividad.

A esta Ley la sustituye una nueva que se expide con el mismo nombre en el año de 1978 y en la que se prevé la Regionalización del Tribunal, creándose las Salas Regionales y la Sala Superior, precisándose la competencia de ambas la diferencia era fundamentalmente respecto a la cuantía del asunto; asimismo se prevé el recurso de revisión, con el que se

otorga a la Sala Superior facultades para revisar las sentencias dictadas por las Salas Regionales.

Es en 1983 cuando se expide un nuevo Código Fiscal, conservando básicamente las normas procesales en los mismos términos. Posteriormente se incluyen en este ordenamiento las disposiciones relativas a la queja, para lograr el adecuado cumplimiento de las sentencias.

Posteriormente en el año de 1988, se modifica el Código Fiscal y la Ley Orgánica del Tribunal, con el objeto de promover la simplificación administrativa, y se suprime la competencia que hasta ese entonces otorgaba la Ley para que la Sala Superior revisara las resoluciones de las Salas Regionales a través del recurso de revisión.

En los años siguientes aparecen diversas leyes que otorgan competencia al Tribunal. En materia de comercio exterior, para conocer en juicio de las resoluciones recaídas respecto al recurso de revocación previsto en la Ley de la materia, así como de las resoluciones recaídas al recurso de revisión que contempla la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

Para 1996 entra en vigor la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, conservando su nombre y la competencia, pero modificando la integración de la Sala Superior de nueve magistrados a once, así como su forma de operación a través de Pleno o Secciones. Estas últimas conforme a la Ley son dos y se integran cada una con cinco magistrados.

Es a finales del año 2000 cuando el Congreso de la Unión aprueba las reformas en materias trascendentales para el Tribunal, como son: en primer lugar el cambio de nombre de la Ley Orgánica y del nombre de la Institución, por el de Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, reflejando con ello la competencia que a través de los casi 65 años de existencia se le ha ido asignado, así como la que adicionalmente el propio Decreto de reformas le otorga señalando competencia para conocer de los juicios que se

promuevan contra las resoluciones dictadas por las autoridades que pongan fin a un procedimiento administrativo, a una instancia o resuelvan un expediente en los términos de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo. Asimismo se le proporcionan facultades al Pleno para determinar las regiones y el número y sede de las Salas, así como la forma de integrar jurisprudencia al resolver contradicciones de las resoluciones de las Secciones o de las Salas Regionales.

Las reformas a la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación y al Código Fiscal de la Federación, en el (Diario Oficial de la Federación del 31 de diciembre de 2000).

Conforme al primer ordenamiento citado, se reformó la denominación de Tribunal Fiscal de la Federación por la de Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, y además se volvió a reformar la fracción XIII del artículo 11 de esa ley, con el fin de establecer la competencia, no sólo para resolver los juicios en contra de resoluciones que concluyan el recurso de revisión de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, sino también para conocer de las controversias respecto de los actos dictados por las autoridades administrativas, que pongan fin a un procedimiento administrativo, a una instancia o resuelvan un expediente, en los términos de la referida ley procedimental; asimismo se incorpora la competencia para conocer demandas contra resoluciones negativas fictas configuradas en las materia que son de la competencia de dicho tribunal.

Además se facultó a la Sala Superior para determinar la jurisdicción territorial de las salas regionales, así como su número y sede; y, por último, se modificó la competencia territorial de las salas regionales, en cuanto que ahora serán competentes para conocer del juicio, aquellas en donde se encuentre la sede de la autoridad demandada.

En cuanto a las reformas del Código Fiscal de la Federación, entre otras tenemos las siguientes: a) se cambia el nombre de "Procedimiento

Contencioso Administrativo" por el de "Juicio Contencioso Administrativo"; b) que el actor debe señalar domicilio para oír y recibir notificaciones en la jurisdicción de la sala regional, y de no hacerlo las notificaciones se le harán por lista; c) se establece como facultad de las salas, y a petición de parte, el otorgamiento de la suspensión de la ejecución del acto impugnado; d) se establece la posibilidad de señalar domicilio electrónico para recibir notificaciones; e) se establece que en la sentencia se podrá declarar la existencia de un derecho subjetivo, cuando previamente se pruebe su existencia, y condenar al cumplimiento de una obligación, además anular la resolución impugnada; g) se le otorga al pleno de la Sala Superior la facultad para establecer jurisprudencia por contradicción de tesis.

El proyecto de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo tiene su base en el actual procedimiento previsto en el título VI del Código Fiscal de la Federación, al cual se le hicieron las adecuaciones que se estimaron pertinentes para establecer un nuevo procedimiento, que sea "ágil, seguro y transparente".¹³⁶

5.1.2. Naturaleza Jurídica

El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa de México, es un tribunal de lo contencioso-administrativo, dotado de plena autonomía para dictar sus fallos, encargado de dirimir las controversias jurídicas que se susciten entre la Administración Pública Federal y los particulares (Artículo 73, fracción XXIX-H Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos) , sin embargo, no forma parte del Poder Judicial de la Federación, dependiendo presupuestalmente del Ejecutivo Federal (Artículo 1º Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa) , situación que ha sido muy discutida durante años, al ser considerado violatorio del principio de División de poderes, aún y a pesar de

¹³⁶ <http://www.tff.gob.mx/>

que, en la práctica, el Tribunal ha rendido muy buenos frutos, siendo ampliamente reconocido en el medio jurídico mexicano, como **organismo garante de la legalidad en materia administrativa y fiscal**, siendo sus sentencias recurribles ante los Tribunales Federales, por la vía del amparo directo ante los Tribunales Colegiados de Circuito.¹³⁷

El Tribunal se encuentra integrado por una Sala Superior (**Artículo 2° de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, conocida por sus siglas LOTFJFA**), 41 Salas Regionales (Reglamento Interior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa) distribuidas en 21 regiones y una Junta de Gobierno y Administración.

Los Magistrados de dicho Tribunal son nombrados por el Presidente de la República con aprobación del Senado, el Pleno de la Sala Superior tiene derecho a presentar una propuesta al Presidente de la República para el nombramiento de dichos magistrados , previa evaluación de la Junta de Gobierno y Administración; para ejercer su encargo por un periodo de 15 años, en el caso de los Magistrados de la Sala Superior, y 10 años para los Magistrados de Sala Regional, contados en ambos casos, a partir de la fecha de su nombramiento, pudiendo ser privados de sus cargos solo en casos de responsabilidad, en otros. (**Artículos 4, 5, 7 y 18 fracción V, de la LOTFJFA**)

El Presidente del Tribunal es electo por el Pleno de la Sala Superior en la primera sesión del año siguiente a aquél en que concluya el periodo del Presidente en funciones, durando en su encargo un periodo de 3 años, sin derecho a ser reelecto para el periodo inmediato posterior. (**Artículos 18 fracción I y 28 de la LOTFJFA**)

La sala superior, se integra por 13 magistrados, funcionando en pleno o en 2 secciones, éstas últimas integradas por 5 magistrados cada una. El Presidente del Tribunal no integra ninguna sección. Los Presidentes de las

¹³⁷ http://es.wikipedia.org/wiki/Tribunal_Federal_de_Justicia_Fiscal_y_Administrativa

Secciones serán designados por los integrantes de la sección correspondiente en la primera sesión de cada año, durando en su encargo un año, sin derecho a ser reelectos para el periodo inmediato posterior. **(Artículos 16, 22 y 28 de la LOTFJFA)**

Las Salas Regionales tienen jurisdicción únicamente en el territorio que les sea asignado, y están integradas por 3 magistrados cada una, y son las encargadas de atender el día a día de la actividad jurisdiccional, propiamente hablando, conociendo el Juicio de Nulidad en los términos dispuestos por la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo. **(Artículo 31 de la LOTFJFA)**

Los Presidentes de las Salas Regionales serán designados por los Magistrados que integren la Sala en la primera sesión de cada ejercicio, durando en su encargo un año, sin derecho a ser reelectos para el periodo inmediato posterior. **(Artículo 36 de la LOTFJFA)**

La Junta de Gobierno y Administración, está encargada de la administración, vigilancia, disciplina y carrera jurisdiccional, y contará con autonomía técnica y de gestión del Tribunal, estando integrada por el presidente del Tribunal, quien también lo será de la Junta, 2 magistrados de la Sala Superior y 2 magistrados de sala regional. **(Artículos 39 y 40 de la LOTFJFA)**

Los Magistrados de Sala Superior y de Sala Regional que integran la Junta de Gobierno y Administración son electos por el Pleno en forma escalonada por periodos de dos años y no pueden ser reelectos para el periodo inmediato posterior. Tampoco Podrán ejercer funciones jurisdiccionales. **(Artículo 40 de la LOTFJFA)**

En conclusión: “...Los artículos 104 y 73, fracción XXIX-H, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, prevén la existencia de los tribunales contencioso administrativos, que por

definición se establecieron para ejercer un “control de legalidad” de los actos de la administración.

“...El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, conforme a su *naturaleza jurídica*, únicamente está facultado para verificar si un acto administrativo se encuentra dentro de los parámetros de la ley que lo regula (control de legalidad)...”¹³⁸

5.1.3. Justicia Administrativa.

a) Concepto y Contenido

Para poder examinar los diversos instrumentos jurídicos y procesales que comprenden la justicia administrativa, debemos partir de un concepto así sea provisional de la misma, lo que no resulta sencillo debido a que habitualmente se confunde esta institución con la jurisdicción administrativa propiamente dicha. Sin embargo no son equivalentes.

La justicia administrativa comprende un conjunto de instrumentos jurídicos procesales para la tutela de los particulares frente a la administración pública, y entre estos mecanismos se encuentra la jurisdicción especializada en esta materia, que es uno de sus sectores más importantes. En esa virtud, la justicia administrativa debe considerarse como el género en el cual queda comprendida la jurisdicción para la solución de los conflictos entre la administración pública y los administrados por conducto del proceso.

Por tanto, en sentido propio la *justicia administrativa* está constituida por un conjunto bastante amplio y crecientemente complejo de instrumentos

¹³⁸ JURISPRUDENCIA QUE DETERMINA LA INCONSTITUCIONALIDAD DE LEYES. EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA NO PUEDE APLICARLA PARA DECLARAR LA NULIDAD DEL ACTO ADMINISTRATIVO IMPUGNADO. op. cit. p. 837

jurídicos para la tutela de los derechos subjetivos y los intereses legítimos de los particulares frente a la actividad de la administración pública o de la conducta en materia administrativa de cualquier autoridad, por medio de los cuales se resuelven los conflictos que se producen entre la administración y los administrados.

Si partimos de esa aproximación al concepto de justicia administrativa, es posible señalar los diversos sectores de instituciones que conforman su contenido esencial. De una manera sucinta podemos destacar los siguientes:

- Entre estos instrumentos que se han establecido de manera paulatina para auxiliar a los tribunales administrativos en su agobiante labor de resolver los conflictos cada vez más numerosos entre los particulares y la administración pública, se pueden mencionar, en primer término, las *leyes de procedimiento administrativo*, ya que las mismas tienen como objeto regular de manera uniforme y hasta donde ello es posible, establecer los lineamientos esenciales de la creación, modificación, extinción y ejecución de los actos y resoluciones de carácter administrativo, y en los últimos años también comprenden la participación de los propios particulares en dicha actividad administrativa.

- Si bien la segunda categoría de instrumentos titulares se regula normalmente por las citadas leyes de procedimiento administrativo, las que señalan los aspectos comunes de los mismos, los *recursos administrativos* deben analizarse de manera específica, ya que son los medios de impugnación que se otorgan a los afectados por la conducta de las autoridades administrativas para combatir aquella que lesione sus derechos e intereses legítimos dentro de la etapa del procedimiento administrativo, a fin de lograr la reparación de tales infracciones de la manera más inmediata posible.

- En tercer lugar destacan los medios para lograr la *responsabilidad patrimonial de las autoridades administrativas*, que se han desarrollado especialmente en los últimos años como instrumentos que tienen por objeto, cuando la actividad administrativa ha ocasionado daños y perjuicios a los particulares, los que éstos no tienen la obligación de soportar, por lo que deben de ser reparados. Esta institución se inició débilmente en los códigos civiles inspirados en el modelo napoleónico, como una responsabilidad civil por los ilícitos realizados por empleados y funcionarios, por lo que los daños y perjuicios ocasionados a los afectados debían exigirse por éstos a los responsables directos, y solo en el supuesto de ser insolventes, de manera indirecta y subsidiaria a la administración en su conjunto. De manera paulatina esa responsabilidad se fue modificando y se convirtió posteriormente en una exigencia a la propia administración por la conducta dolosa o negligente de sus empleados y funcionarios, para convertirse posteriormente debido a la admirable jurisprudencia del Consejo de Estado francés, en una *responsabilidad objetiva* que se ha impuesto de manera paulatina en la mayoría de los ordenamientos contemporáneos, no sin resistencia y dificultades.

- Un instrumento que ha adquirido una importancia decisiva en los años más recientes está encomendado a organismos no jurisdiccionales que siguen el modelo escandinavo del *Ombudsman*, aún cuando con numerosas variantes y matices, y que en esencia pueden describirse como aquellos organismos públicos que por conducto de un procedimiento rápido, sencillo y de fácil acceso, recibe quejas y reclamaciones por los afectados por las conducta administrativa de cualquier autoridad, que lesionen sus derechos e intereses legítimos, y en los últimos años también comprende la violación de sus derechos fundamentales. Dichas quejas y reclamaciones se tramitan de manera rápida, de tal manera de resolver de inmediato la afectación, primero por medio de la conciliación y si la misma no es posible, se realiza un procedimiento contradictorio, y de comprobarse la infracción, se expiden recomendaciones no obligatorias dirigidas a la autoridad responsable, pero que tiene el efecto de la publicidad, que es de gran

importancia debido al desarrollo extraordinario de los medios de comunicación social en la vida contemporánea, y además debe tomarse en cuenta que dichos organismos no jurisdiccionales no sólo toman en cuenta la conducta de la autoridad para decidir si la misma adolece de ilegalidad, sino también en los supuestos más amplios de injusticia, error, inoportunidad, dilaciones indebidas o falta de racionalidad.

- Con motivo del desarrollo económico y la extraordinaria evolución de la ciencia y la tecnología en las sociedades de nuestra época, ha surgido la necesidad de proteger a personas que no pertenecen a grupos organizados, sino que se encuentran dispersas e inarticuladas, y así ha surgido el concepto de los *intereses o derechos difusos o transpersonales*, los que resultan afectados de manera importante por la actividad administrativa, ya sea directamente por la conducta de las autoridades o en forma refleja debido a la aplicación por parte de las mismas, de las disposiciones legislativas, muy numerosas de la actualidad, que están dirigidas a la protección del medio ambiente, el desarrollo urbano, a la conservación de los monumentos históricos y culturales, entre otros. La tutela de tales intereses o derechos ha significado la transformación del concepto de legitimación tanto en la esfera del procedimiento administrativo como en el procesal en sentido estricto.¹³⁹

b) La Jurisdicción y los Tribunales Administrativos

Con anterioridad se intentó delimitar las nociones que en ocasiones se confunden, de *justicia y jurisdicción administrativas*, y se estableció que la justicia es el género y la jurisdicción una de sus modalidades o sectores más importantes. En esta ocasión y para el solo efecto de contar con un apoyo conceptual que nos permita un punto de partida, se intentará establecer un concepto descriptivo de la función jurisdiccional sin desconocer que la misma

¹³⁹ FIX-ZAMUDIO HECTOR. CONCEPTO Y CONTENIDO DE LA JUSTICIA ADMINISTRATIVA citado por <http://www.bibliojuridica.org/libros/4/1624/9.pdf> . p.p. 8-10

ha sido objeto de debates apasionados y apasionantes, de numerosas teorías.

Se puede afirmar que desde un punto de vista genérico, la jurisdicción es la función pública que tiene por objeto resolver las controversias jurídicas que se plantean entre dos partes contrapuestas y que deben someterse al conocimiento de un órgano público, el juzgador quien decide dichas controversias de manera imperativa y en una posición imparcial.

La *jurisdicción administrativa* constituye un sector de esa función esencial de Estado contemporáneo, como un aspecto especializado de la misma por razón de la materia y con independencia del órgano público que ejerce la propia función, ya que debe partirse de un concepto que no sea puramente formal, puesto que en la realidad son numerosos los organismos que realizan esta actividad jurisdiccional, algunos pertenecientes a la esfera de la administración activa, centralizada o descentralizada, y otros están estructurados como verdaderos tribunales, ya sea que formen o no parte del poder judicial. Inclusive en relación con los tribunales judiciales es preciso distinguir entre los que poseen un carácter especializado y que un sector califica en cuanto a sus funciones como *jurisdicción y proceso de lo contencioso administrativo*.

Como la doctrina, la legislación y la jurisprudencia son muy abundantes y su análisis requeriría de una extensión mucho más amplia de la que disponemos, ya que no pretendemos abordar el tema de la jurisdicción y del proceso administrativo, sino exclusivamente proporcionar una breve descripción de los mismos como un sector de la justicia administrativa. Para este efecto podemos examinar brevemente dos aspectos de esta materia: *organismos jurisdiccionales administrativos y extensión de sus atribuciones*.

En el ordenamiento mexicano nos concretamos a una breve referencia, en el sentido de que desde el punto de vista histórico desde la época de la Colonia hasta la Constitución de 1857 se adoptó el sistema que hemos calificado como *judicialista*, es decir que las controversias

administrativas eran reducidas por el escaso desarrollo de la administración pública. Se puede señalar que en el artículo 97, fracción I, de la propia carta federal de 1857 otorgó competencia a los tribunales federales para conocer de las controversias suscitadas sobre el cumplimiento y aplicación de las leyes federales, precepto que la doctrina y la jurisprudencia de la época consideraron como el fundamento constitucional a fin de que los propios tribunales federales conocieran de los conflictos entre los administrados y la administración pública federal, los que fueron regulados por los Códigos Federales de Procedimientos Civiles de 1897 y 1908, y un criterio similar se siguió en las entidades federativas, de acuerdo con sus respectivos Códigos de Procedimientos Civiles.

Una orientación semejante se consagró en el texto original del artículo 104. fracción I, de la Constitución vigente de 5 de febrero de 1917, que en materia administrativa fue regulada por las Leyes Orgánicas del Poder Judicial de la Federación de 1918, 1934 y 1936, que sirvieron de apoyo al establecimiento en las leyes administrativas especiales de los llamados *juicios de oposición*, que eran procesos ordinarios administrativos ante los tribunales federales, pero de manera paulatina dichos procesos fueron suprimidos, y en su lugar se introdujeron algunos órganos de jurisdicción retenida, especialmente en materia fiscal, entre 1924 y 1929.

El desarrollo anterior preparó el terreno para la transformación esencial que significó la promulgación de la *Ley de Justicia Fiscal* de 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, elementos de lo contencioso administrativo de carácter continental europeo, y más específicamente francés. De acuerdo con sus primeras leyes orgánicas, dicho tribunal funcionó como *tribunal de jurisdicción delegada*, ya que dictaba sus fallos en representación del Ejecutivo Federal, aun cuando sería independiente de la Secretaría de Hacienda y cualquier otra actividad administrativa.

De manera paulatina la competencia de dicho tribunal fiscal se amplió para comprender la resolución de otras controversias que no eran estrictamente fiscales y posteriormente asuntos ya claramente diversos en el campo de la materia administrativa, pero, además, en la Ley Orgánica de dicho **tribunal**, que entró en vigor en agosto de 1967, le otorgó **plena autonomía para dictar sus fallos**, disposición que se elevó a nivel constitucional en la reforma judicial del artículo 104, fracción I, de la Constitución Federal que entró en vigor en octubre de 1968, en la cual se dispuso:

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 Federal, y los particulares, estableciendo las normas para su organización, funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones....

Una nueva etapa en la organización y funcionamiento del citado Tribunal Fiscal se produjo con el motivo de las reformas, principalmente en 1981 y 1982 a su Ley Orgánica de 1978, para descentralizar su funcionamiento, al establecer una Sala Superior y varias Salas regionales distribuidas en todo el territorio nacional, y dicha descentralización se continuó con la Ley Orgánica de 15 de diciembre de 1995. Finalmente este ordenamiento fue modificado por las reformas publicadas el 31 de diciembre de 2000, por las cuales se cambió el nombre tradicional y se le confirió el actual de *Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa*, al que se otorgó una competencia genérica para resolver las controversias administrativas federales, con la equivalencia de los tribunales de lo contencioso administrativo de otros ordenamientos e inclusive en las legislaciones locales mexicanas sobre la materia.

Cabe mencionar, que dentro de los organismos jurisdiccionales administrativos deben comprenderse en la actualidad también a los

Tribunales Federales Agrarios, los cuales se introdujeron en el ordenamiento mexicano en la reforma al artículo 27, fracción XIX de la carta federal por decreto legislativo publicado el 6 de enero de 1992.

Regresando al tema en particular que nos atiende; tratándose de las entidades federativas, en algunas de ellas se establecieron primeramente tribunales fiscales de acuerdo con el modelo federal, pero a partir del establecimiento del *Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal*, con apoyo en la reforma constitucional de 1968, cuya primera Ley Orgánica fue expedida en 1971, con varias reformas posteriores y que fue sustituida por la actual de diciembre de 1995, se expidieron, de manera creciente ordenamientos en varias entidades federativas para establecer *tribunales de lo contencioso administrativo de carácter local*, con apoyo en lo establecido por lo dispuesto en el actual artículo 116, fracción V, de la carta federal, modificado el 17 de marzo de 1987, el cual dispone:

Las Constituciones y leyes de los Estados 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 Estatal y los particulares, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones..

La mayoría de los organismos jurisdiccionales locales todavía se encuentran situados formalmente en la esfera del Ejecutivo, pero la tendencia es incorporarlos, sin perder su especialización, en los poderes judiciales de las entidades federativas.

Finalmente en esta materia haremos una breve referencia a la *extensión de las atribuciones de los tribunales administrativos y a la eficacia de sus fallos*. Respecto de la primera categoría se pueden distinguir de manera genérica tres sectores: de *jurisdicción retenida*; de *jurisdicción delegada*; y de *plena autonomía*.

Se entiende por *jurisdicción retenida* la que se realiza por los organismos situados dentro de la esfera administrativa, pues si bien poseen cierto grado de independencia funcional. Sus decisiones no son obligatorias, sino que requieren de la homologación de las autoridades administrativas de mayor jerarquía.

La *jurisdicción delegada* se configura cuando el órgano o el tribunal administrativo formula sus decisiones con carácter definitivo y obligatorio, pero dichas decisiones se pronuncian a nombre de la administración, ya que formalmente dichos organismos siguen perteneciendo a la esfera del Ejecutivo, si bien con autonomía mayor que la del sector mencionado en el párrafo anterior, pues la ley les ha delegado las facultades jurisdiccionales que pertenecían anteriormente a las autoridades administrativas.

Finalmente el tercer sector se puede calificar como *jurisdicción administrativa dotada de plena autonomía*. Se caracteriza cuando el órgano jurisdiccional que resuelva las controversias administrativas esté situado formalmente en la esfera del Ejecutivo o en el Poder Judicial dicta sus fallos de manera autónoma sin vinculación siquiera formal con la administración activa. Esta es la terminología utilizada por Constitución mexicana (artículo 73, fracción XXIX, inciso H), respecto de los tribunales federales, y 116, fracción V, en relación con los de las entidades federativas, y que resulta conveniente para distinguirla del vocablo *plena jurisdicción*, con el cual en algunas ocasiones se le confunde, y que corresponde a la naturaleza de los efectos del fallo respectivo.

Otra clasificación que se ha formulado, también por influencia francesa, se refiere a la naturaleza y efectos de las sentencias pronunciadas por los tribunales u organismos de jurisdicción administrativa. En este sentido se ha distinguido entre la de *nulidad* y la de *plena jurisdicción*, si bien esta distinción ha perdido importancia en los últimos años debido a que la mayoría de los tribunales administrativos poseen ambas facultades. *La primera*, que por muchos años fue la prevaleciente, implica solo la nulidad del acto o de la

resolución impugnada, a fin de que la autoridad administrativa que las expidió, las sustituya por otras providencias, de acuerdo con los lineamientos de la resolución judicial. Por el contrario, cuando se ejercita la llamada *plena jurisdicción*, el organismo jurisdiccional especializado pronuncia, si procede, una condena específica a determinadas prestaciones a cargo de la administración y en beneficio del particular reclamante, señalándose como las hipótesis más frecuentes, las relativas al examen de la legalidad de los contratos de obras o servicios públicos; la responsabilidad personal de los empleados o funcionarios y la patrimonial de la administración; así como los casos de omisión en la conducta de las propias autoridades administrativas, entre otros.¹⁴⁰

5.2. Marco Normativo

- **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

Art. 104.- En el cual prevé la existencia de los Tribunales de lo Contencioso Administrativo; que en lo particular establece:

Corresponde a los Tribunales de la Federación conocer:

I-B. “...De los recursos de revisión que se interpongan contra las resoluciones definitivas de los tribunales de lo contencioso-administrativo a que se refieren la fracción XXIX-H del artículo 73...”

De las facultades del Congreso

Art. 73.- 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*

¹⁴⁰ IBIDEM. p.p. 47-59

tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública federal y los particulares, así como para imponer sanciones a los servidores públicos por responsabilidad administrativa que determine la ley, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, los procedimientos y los recursos contra sus resoluciones;”

- **Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa**

Art. 1.- (primer párrafo)

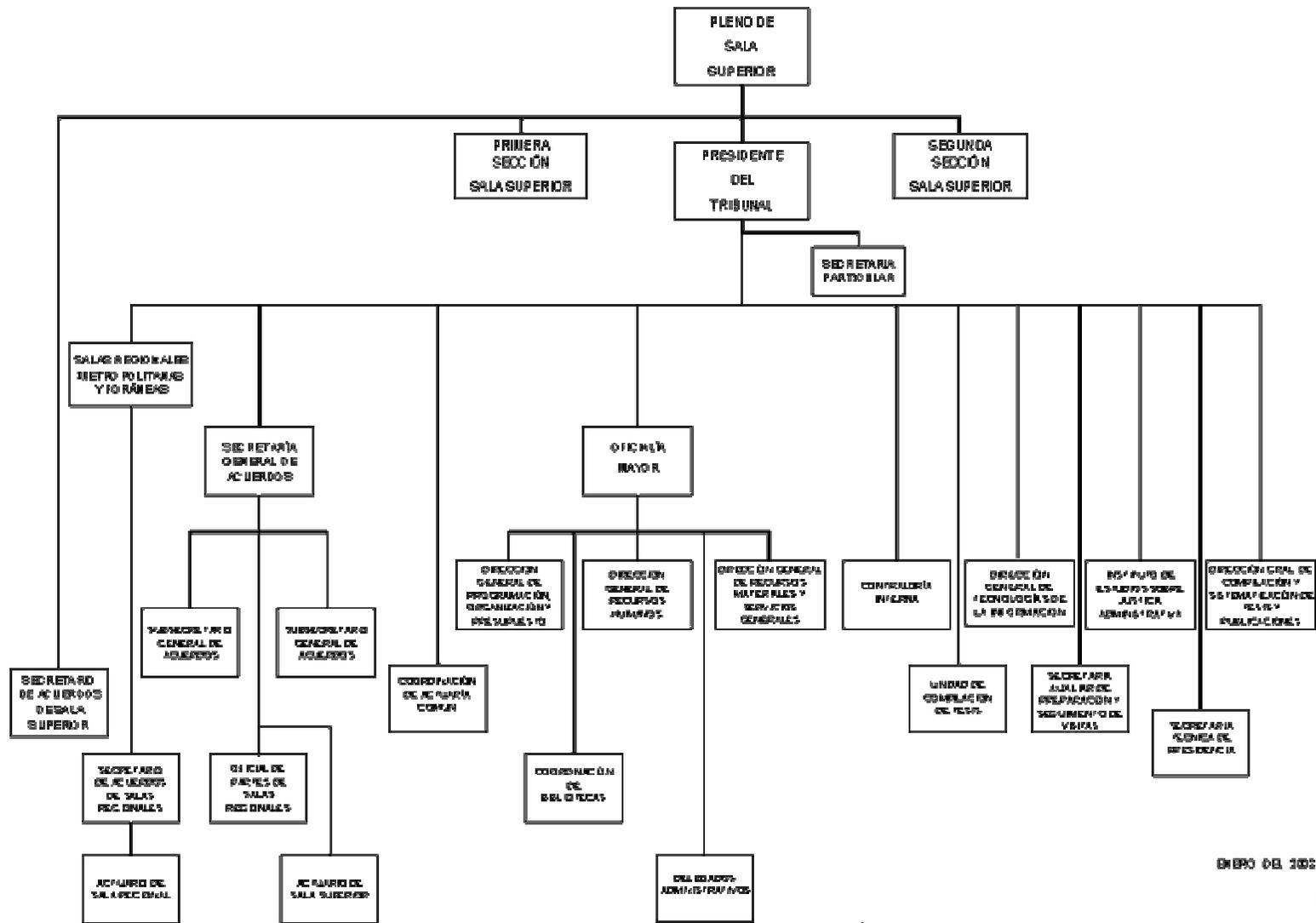
“El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa es un tribunal administrativo, dotado de plena autonomía para dictar sus fallos, con la organización y atribuciones que esta Ley establece...”

- **Reglamento Interior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa**
- **Condiciones Generales de Trabajo del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa**
- **Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental**
- **Reglamento para dar cumplimiento a Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental**
- **Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo**
- **Políticas, Bases y Lineamientos en Materia de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las mismas, para el 2007**
- **Políticas, Bases y Lineamientos en Materia de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios**
- **Acuerdo de Adhesión al Código Modelo de Ética Judicial para Impartidores de Justicia de los Estados Unidos Mexicanos**

- **Lineamientos Generales para la Organización y Conservación de los Archivos Administrativos del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.**
- **Lineamientos para la Clasificación y Desclasificación de la Información Generada por las Unidades Jurisdiccionales y Administrativas del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.¹⁴¹**

5.3. Estructura Orgánica

¹⁴¹ <http://www.tff.gob.mx/>



5.4. Estructura y Funcionamiento

“El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa se integra por: **(artículo 2° de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, conocida por sus siglas LOTFJFA)**”

- I. La Sala Superior
- II. Las Salas Regionales
- III. La Junta de Gobierno y Administración”

a) Sala Superior

▪ **Integración.-** “La Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa se compondrá de trece Magistrados especialmente nombrados para integrarla, de los cuales once ejercerán funciones jurisdiccionales y dos formarán parte de la Junta de Gobierno y Administración...” **(Artículo 16 primer párrafo de la LOTFJFA)**

▪ **Funcionamiento.-** “La Sala Superior del Tribunal actuará en Pleno o en dos Secciones. Los dos Magistrados de Sala Superior que formen parte de la Junta de Gobierno y Administración del Tribunal, no integrarán el Pleno ni las Secciones por el tiempo que dure su encargo en dicha Junta...” **(Artículo 16 segundo párrafo de la LOTFJFA)**, salvo las excepciones que se establecen dentro de las facultades del Pleno establecidas en la LOTFJFA.

- **Pleno.-** “El Pleno estará integrado por el Presidente del Tribunal y por diez Magistrados de Sala Superior.**(Artículo 17 de la LOTFJFA)**”

- **Secciones.-** “Las Secciones estarán integradas por cinco Magistrados de Sala Superior, adscritos a cada una de ellas por el Pleno.

“El Presidente del Tribunal no integrará Sección, salvo cuando sea requerido para integrarla ante la falta de quórum, en cuyo caso presidirá las sesiones, o cuando la Sección se encuentre imposibilitada para elegir su Presidente, en cuyo caso el Presidente del Tribunal fungirá provisionalmente como Presidente de la Sección, hasta que se logre la elección.”

(Artículo 22 de la LOTFJFA)

b) Salas Regionales

- **Integración.-** “El Tribunal tendrá Salas Regionales, con jurisdicción en la circunscripción territorial que les sea asignada, integradas por tres Magistrados cada una...”

- **Funcionamiento.-** El territorio nacional se dividirá en regiones con los límites territoriales que se determinen en el Reglamento Interior del Tribunal, conforme a los estudios y propuesta de la Junta de Gobierno y Administración, con base en las cargas de trabajo y los requerimientos de administración de justicia. **(Artículo 32 de la LOTFJFA)**

Las regiones en las que se dividirá el territorio nacional para efectos de los artículos 23 y 24 del Reglamento interior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa; así como su sede, denominación, número de salas regionales y sus límites territoriales, serán las siguientes:

- I. **Región del Noroeste I:** Una Sala, que se denominará: Sala Regional del Noroeste I, con sede en la Ciudad de Tijuana, Estado de Baja California;

- II. **Región del Noroeste II:** Una Sala, que se denominará: Sala Regional del Noroeste II, con sede en Ciudad Obregón, Estado de Sonora;
- III. **Región del Noroeste III:** Una Sala, que se denominará; Sala Regional del Noroeste III, con sede en la Ciudad de Culiacán, Estado de Sinaloa; y que comprenderá los Estados de Baja California Sur y Sinaloa;
- IV. **Región del Norte-Centro I:** Una Sala, que se denominará: Sala Regional del Norte-Centro I, con sede en la Ciudad de Chihuahua, Estado de Chihuahua;
- V. **Región del Norte-Centro II:** Tres Salas, que se denominarán: Primera Sala Regional del Norte-Centro II, Segunda Sala Regional del Norte-Centro II y Tercera Sala Regional del Norte-Centro II, las tres con sede en la Ciudad de Torreón, Estado de Coahuila; y que comprenderán los Estados de Durango y Coahuila;
- VI. **Región del Noreste:** Dos Salas, que se denominarán: Primera Sala Regional del Noreste y Segunda Sala Regional del Noreste, ambas con sede en la Ciudad de Monterrey, Estado de Nuevo León; y que comprenderán el Estado de Nuevo León y los municipios de Nuevo Laredo, Guerrero, Mier, Miguel Alemán, Ciudad Camargo, Díaz Ordaz y Reynosa del Estado de Tamaulipas;
- VII. **Región de Occidente:** Tres Salas, que se denominarán: Primera Sala Regional de Occidente, Segunda Sala Regional de Occidente y Tercera Sala Regional de Occidente, las tres con sede en la Ciudad de Guadalajara, Estado de Jalisco; y que comprenderán los Estados de Colima, Jalisco y Nayarit;
- VIII. **Región del Centro I:** Una Sala, que se denominará: Sala Regional del Centro I, con sede en la Ciudad de Aguascalientes, Estado de Aguascalientes; y comprenderán los Estados de Zacatecas y Aguascalientes;
- IX. **Región del Centro II:** Una Sala, que se denominará: Sala Regional del Centro II, con sede en la Ciudad de Querétaro, Estado de

Querétaro; y que comprenderá los Estados de San Luis Potosí y Querétaro;

- X. **Región del Centro III:** Una Sala, que se denominará: Sala Regional del Centro III, con sede en la Ciudad de Celaya, Estado de Guanajuato.
- XI. **Región Hidalgo-México:** Tres Salas, que se denominarán: Primera Sala Regional Hidalgo-México, Segunda Sala Regional Hidalgo-México y Tercera Sala Regional Hidalgo-México, con sede en Tlanepantla, Estado de México; y que comprenderán los Estados de Hidalgo y México;
- XII. **Región de Oriente:** Tres Salas, que se denominarán: Primera Sala Regional de Oriente, Segunda Sala Regional de Oriente y Tercera Sala Regional de Oriente, las tres con sede en la Ciudad de Puebla, Estado de Puebla; y que comprenderán los Estados de Tlaxcala y Puebla;
- XIII. **Región del Golfo:** Dos Salas, que se denominarán: Primera Sala Regional del Golfo y Segunda Sala Regional del Golfo, con sede en la Ciudad de Jalapa, Estado de Veracruz;
- XIV. **Región del Pacífico:** Una Sala, que se denominará: Sala Regional del Pacífico, con sede en la Ciudad de Acapulco, Estado de Guerrero;
- XV. **Región del Sureste:** Una Sala, que se denominará: Sala Regional del Sureste, con sede en la ciudad Oaxaca, Estado de Oaxaca;
- XVI. **Región Peninsular:** Una Sala, que se denominará Sala Regional Peninsular, con sede en la Ciudad de Mérida, Estado de Yucatán; y comprenderán los Estados de Campeche y Yucatán;
- XVII. **Región Metropolitana:** Once Salas, que se denominarán: Primera Sala Regional Metropolitana, Segunda Sala Regional Metropolitana, Tercera Sala Regional Metropolitana, Cuarta Sala Regional Metropolitana, Quinta Sala Regional Metropolitana, Sexta Sala Regional Metropolitana, Séptima Sala Regional Metropolitana, Octava Sala Regional Metropolitana, Novena Sala Regional Metropolitana, Décima Sala Regional Metropolitana y Décimo

Primera Sala Regional Metropolitana, todas con sede en la Ciudad de México, Distrito Federal; y comprenderán el Estado de Morelos y el Distrito Federal;

- XVIII. Región del Golfo Norte:** Una Sala, que se denominará: Sala Regional del Golfo-Norte, con sede en la Ciudad de Victoria, Estado de Tamaulipas; y que comprenderá el Estado de Tamaulipas, con excepción de los municipios de Nuevo Laredo, Guerrero, Mier, Miguel Alemán, Ciudad Camargo, Díaz Ordaz y Reynosa, del propio Estado;
- XIX. Región Chiapas-Tabasco:** Una Sala, que se denominará: Sala Regional Chiapas-Tabasco, con sede en la Ciudad de Tuxtla Gutiérrez, Estado de Chiapas; y que comprenderá los Estados de Tabasco y Chiapas;
- XX. Región del Caribe:** Una Sala, que se denominará: Sala Regional del Caribe, con sede en la Ciudad de Cancún, Municipio de Benito Juárez, Estado de Quintana Roo.
- XXI. Región Pacífico-Centro:** Una Sala, que se denominará: Sala Regional del Pacífico-Centro, con sede en la Ciudad de Morelia, Estado de Michoacán.

c) Junta de Gobierno y Administración

“La Junta de Gobierno y Administración será el órgano del Tribunal que tendrá a su cargo la administración, vigilancia, disciplina y carrera jurisdiccional, y contará con autonomía técnica y de gestión para el adecuado cumplimiento de sus funciones.” **(Artículo 39 de la LOTFJFA)**

▪ **Integración.-** “La Junta de Gobierno y Administración se integrará por:

- I. El Presidente del Tribunal, quien también será el Presidente de la Junta de Gobierno y Administración;

II. Dos Magistrados de Sala Superior, y

III. Dos Magistrados de Sala Regional.

“Los Magistrados de Sala Superior y de Sala Regional que integren la Junta de Gobierno y Administración serán electos por el Pleno en forma escalonada por periodos de dos años y no podrán ser reelectos para el periodo inmediato siguiente. Sólo serán elegibles aquellos Magistrados cuyos nombramientos cubran el periodo del cargo en dicha Junta.

“Los Magistrados que integren la Junta de Gobierno y Administración no ejercerán funciones jurisdiccionales. Una vez que concluyan su encargo en dicha Junta, se reintegrarán a las funciones jurisdiccionales, siempre y cuando estén en edad de desempeñarse como Magistrados.” **(Artículo 40 de la LOTFJFA)**

5.4.1. Características de su Estructura y Funcionamiento

Las características esenciales del actual Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa son:

- **Es un Tribunal Autónomo.-** La estructura orgánica de las normas de funcionamiento del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa están reguladas por la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, mismas que en su artículo 1° expresamente señala que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa es un Tribunal Administrativo dotado de plena autonomía para dictar sus fallos.

- **Plena Jurisdicción.-** El Tribunal se originó como un órgano de simple anulación pues su función jurisdiccional se limitaba a analizar la legalidad de los actos administrativos respecto de los cuales podía conocer,

sin que contara con facultades expresas para hacer cumplir sus sentencias, por lo que éstas eran simplemente declarativas, lo cual se ha venido modificando pues se ha dotado al Tribunal de medidas coercitivas para hacer cumplir dichos fallos y para realizarlo en los términos ordenados por las mismas.

Este Tribunal en la actualidad tiene la posibilidad de anular actos ilegales, reconocer derechos o incluso de constituirlos, así como para establecer los términos en que habrá de dictarse una nueva resolución administrativa, al momento de dictar sus sentencias.

▪ **Suspensión de la Ejecución del Acto Reclamado.-** La exposición de motivos de la iniciativa de reformas a la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, dirigida por el Ejecutivo Federal, a la consideración del Honorable Congreso de la Unión, contenida en la ley que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones fiscales para el año 2001, se manifestó la necesidad de introducir medidas cautelares en el Juicio Contencioso Administrativo del Tribunal, para evitar daños irreparables por acciones de alguna autoridad o realicen actos irreparables en perjuicio de particulares.

Esto, ante la nueva competencia derivada de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo a partir de 2001, regulándose la posibilidad de las partes de solicitar la suspensión de la ejecución de acto reclamado la cual tiene los siguientes requisitos de procedibilidad:

- I. Se podrá solicitar en el escrito de la demanda
- II. Por escrito presentado en cualquier tiempo, hasta que se dicte sentencia. Se presentara ante la Sala del conocimiento.

Los requisitos de procedibilidad, establecidos por el legislador son mínimos, pero en los efectos y alcances de la ejecución se deja cierto margen de discrecionalidad, dado que puede otorgarse de manera

provisional por el magistrado instructor del juicio en el auto en que se acuerde la solicitud de suspensión o de manera definitiva por la Sala que conozca del asunto dentro del plazo de 5 días. Estableciéndose la procedencia de la suspensión si no se daña a terceros con el otorgamiento de la misma y para el caso de la solicitud de suspensión contra el cobro de contribuciones previo depósito de la cantidad que se adeude a la tesorería o a la entidad federativa que corresponda.

- **Procedimiento Especial.**- Por lo que toca al procedimiento que se sigue ante dicho Tribunal y los recursos que proceden en contra de las diversas resoluciones dictadas por las salas que los integran éstos están regulados en la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, y así podemos ver que en su artículo 1º, establece que los juicios que se promuevan ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, se regirán por las disposiciones de mencionada Ley, y a falta de disposición expresa se aplicará supletoriamente el Código Federal de Procedimientos Civiles, siempre que no se contravenga el procedimiento contencioso regulado por la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

143

5.5. Competencia del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa

“El juicio contencioso administrativo federal, procede contra las resoluciones administrativas definitivas que establece la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

“Asimismo, procede dicho **juicios contra** los actos administrativos, **decretos** y acuerdos de carácter general, diversos a los reglamentos, cuando

¹⁴³ SANCHEZ HERNANDEZ ALEJANDRO, PTE. DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA, 2003. ESTRUCTURA Y FUNCIONAMIENTO DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA, citado por <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/podium/cont/28/pr/pr28.pdf> . p.p.11-15

sean autoaplicativos o cuando el interesado los controvierta en unión del primer acto de aplicación...” (**Artículo 2° de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo**)

5.5.1. Competencia Genérica

Competencia Material del Tribunal

“El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa conocerá de los juicios que se promuevan contra las resoluciones definitivas, actos administrativos y procedimientos que se indican a continuación:

- I. Las dictadas por autoridades fiscales federales y organismos fiscales autónomos, en que se determine la existencia de una obligación fiscal, se fije en cantidad líquida o se den las bases para su liquidación;
- II. Las que nieguen la devolución de un ingreso de los regulados por el Código Fiscal de la Federación, indebidamente percibido por el Estado o cuya devolución proceda de conformidad con las leyes fiscales;
- III. Las que impongan multas por infracción a las normas administrativas federales;
- IV. Las que causen un agravio en materia fiscal distinto al que se refieren las fracciones anteriores;
- V. Las que nieguen o reduzcan las pensiones y demás prestaciones sociales que concedan las leyes en favor de los miembros del Ejército, de la Fuerza Aérea y de la Armada Nacional o de sus familiares o derechohabientes con cargo a la Dirección de Pensiones

Militares o al erario federal, así como las que establezcan obligaciones a cargo de las mismas personas, de acuerdo con las leyes que otorgan dichas prestaciones.

Cuando para fundar su demanda el interesado afirme que le corresponde un mayor número de años de servicio que los reconocidos por la autoridad respectiva, que debió ser retirado con grado superior al que consigne la resolución impugnada o que su situación militar sea diversa de la que le fue reconocida por la Secretaría de la Defensa Nacional o de Marina, según el caso; o cuando se versen cuestiones de jerarquía, antigüedad en el grado o tiempo de servicios militares, las sentencias del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa sólo tendrán efectos en cuanto a la determinación de la cuantía de la prestación pecuniaria que a los propios militares corresponda, o a las bases para su depuración;

- VI.** Las que se dicten en materia de pensiones civiles, sea con cargo al erario federal o al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado;
- VII.** Las que se dicten en materia administrativa sobre interpretación y cumplimiento de contratos de obras públicas, adquisiciones, arrendamientos y servicios celebrados por las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal;
- VIII.** Las que nieguen la indemnización o que, por su monto, no satisfagan al reclamante y las que impongan la obligación de resarcir los daños y perjuicios pagados con motivo de la reclamación, en los términos de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado o de las leyes administrativas federales que contengan un régimen especial de responsabilidad patrimonial del Estado;

- IX.** Las que requieran el pago de garantías a favor de la Federación, el Distrito Federal, los Estados o los Municipios, así como de sus entidades paraestatales;
- X.** Las que traten las materias señaladas en el artículo 94 de la Ley de Comercio Exterior;
- XI.** 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;
- XII.** Las que decidan los recursos administrativos en contra de las resoluciones que se indican en las demás fracciones de este artículo;
- XIII.** Las que se funden en un tratado o acuerdo internacional para evitar la doble tributación o en materia comercial, suscrito por México, o cuando el demandante haga valer como concepto de impugnación que no se haya aplicado en su favor alguno de los referidos tratados o acuerdos;
- XIV.** Las que se configuren por negativa ficta en las materias señaladas en este artículo, por el transcurso del plazo que señalen el Código Fiscal de la Federación, la Ley Federal de Procedimiento Administrativo o las disposiciones aplicables o, en su defecto, en el plazo de tres meses, así como las que nieguen la expedición de la constancia de haberse configurado la resolución positiva ficta, cuando ésta se encuentre prevista por la ley que rijan a dichas materias.

No será aplicable lo dispuesto en el párrafo anterior en todos aquellos casos en los que se pudiere afectar el derecho de un

tercero, reconocido en un registro o anotación ante autoridad administrativa, y

XV. Las señaladas en las demás leyes como competencia del Tribunal.

“Para los efectos del primer párrafo de este artículo, las resoluciones se considerarán definitivas cuando no admitan recurso administrativo o cuando la interposición de éste sea optativa.

“El Tribunal conocerá, además de los juicios que se promuevan contra los actos administrativos, decretos y acuerdos de carácter general, diversos a los reglamentos, cuando sean autoaplicativos o cuando el interesado los controvierta con motivo de su primer acto de aplicación.

“El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa conocerá de los juicios que promuevan las autoridades para que sean anuladas las resoluciones administrativas favorables a un particular, siempre que dichas resoluciones sean de las materias señaladas en las fracciones anteriores como de su competencia.” **(Artículo 14 de la LOTFJFA)**

5.5.2. Competencia Específica

a) Sala Superior

- **Pleno.-** “Son facultades del Pleno, las siguientes:
 - I. Elegir de entre los Magistrados de Sala Superior al Presidente del Tribunal;
 - II. Aprobar y expedir el Reglamento Interior del Tribunal en el que se deberán incluir entre otros aspectos, las regiones, sede y número de Salas Regionales, así como las materias específicas de competencia

de las Secciones de la Sala Superior o de las Salas Regionales y los criterios conforme a los cuales se ejercerá la facultad de atracción;

- III.** Expedir el Estatuto de Carrera;
- IV.** Elegir a los Magistrados de Sala Superior y de Sala Regional que se integrarán a la Junta de Gobierno y Administración;
- V.** Aprobar y someter a consideración del Presidente de la República la propuesta para el nombramiento de Magistrados del Tribunal, previa evaluación de la Junta de Gobierno y Administración;
- VI.** Fijar y, en su caso, cambiar la adscripción de los Magistrados de las Secciones;
- VII.** Designar al Secretario General de Acuerdos, a los Secretarios Adjuntos de las Secciones y al Contralor Interno, a propuesta del Presidente del Tribunal;
- VIII.** Resolver todas aquellas situaciones que sean de interés para el Tribunal y cuya resolución no esté encomendada a algún otro de sus órganos;
- IX.** Establecer, modificar y suspender la jurisprudencia del Tribunal conforme a las disposiciones legales aplicables, aprobar las tesis y los rubros de los precedentes y ordenar su publicación en la Revista del Tribunal;
- X.** Resolver los juicios con características especiales, en términos de las disposiciones aplicables, incluidos aquéllos que sean de competencia especial de las Secciones;

- XI.** Dictar sentencia interlocutoria en los incidentes y recursos que procedan en contra de los actos emitidos en el procedimiento seguido ante el Presidente del Tribunal para poner en estado de resolución un juicio competencia del Pleno, inclusive cuando se controvierta la notificación de los actos emitidos por éste, así como resolver la aclaración de sentencia, la queja relacionada con el cumplimiento de las resoluciones y determinar las medidas que sean procedentes;
- XII.** Ordenar que se reabra la instrucción, cuando se amerite en términos de las disposiciones aplicables;
- XIII.** Resolver sobre las excusas, excitativas de justicia y recusaciones de los Magistrados del Tribunal y respecto a los Magistrados de Sala Regional designar de entre los Secretarios a quienes deban sustituirlos;
- XIV.** Dictar sentencia definitiva en los juicios promovidos por los Magistrados del Tribunal, en contra de sanciones impuestas por la Junta de Gobierno y Administración, en aplicación de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, y someter a la consideración del Presidente de la República la destitución de un Magistrado, en los términos del artículo 7 de esta Ley;
- XV.** Las que se funden en un Tratado o Acuerdo Internacional para evitar la doble tributación o en materia comercial, suscrito por México, o cuando el demandante haga valer como concepto de impugnación que no se haya aplicado en su favor alguno de los referidos Tratados o Acuerdos, *(en correlación con la fracción XIII de la Competencia Material del Tribunal)* y
- XVI.** Las demás que establezcan las leyes.” **(Artículo 18 de la LOTFJA)**

- **Secciones.-** “Son facultades de las Secciones, las siguientes:
 - I. Dictar sentencia definitiva en los juicios que traten las materias señaladas en el artículo 94 de la Ley de Comercio Exterior, a excepción de aquéllos en los que se controvierta exclusivamente la aplicación de cuotas compensatorias; (*en correlación con la fracción X de la Competencia Material del Tribunal*)
 - II. Resolver los juicios con características especiales, en términos de las disposiciones aplicables;
 - III. Dictar sentencia interlocutoria en los incidentes y recursos que procedan en contra de los actos emitidos en el procedimiento seguido ante el Presidente de la Sección para poner en estado de resolución un asunto competencia de la propia Sección, inclusive cuando se controvierta la notificación de los actos emitidos por ésta, así como resolver la aclaración de sentencias, la queja relacionada con el cumplimiento de las resoluciones y determinar las medidas que sean procedentes;
 - IV. Ordenar que se reabra la instrucción, cuando se amerite en términos de las disposiciones aplicables;
 - V. Dictar sentencia definitiva en los juicios promovidos por los Secretarios, Actuarios y demás personal del Tribunal, en contra de sanciones impuestas por la Junta de Gobierno y Administración, en aplicación de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos;
 - VI. Establecer, suspender y modificar la jurisprudencia de la Sección y apartarse de ella, conforme a las disposiciones legales aplicables, aprobar las tesis y los rubros de los precedentes y ordenar su publicación en la Revista del Tribunal;

VII. Resolver los conflictos de competencia que se susciten entre las Salas Regionales, y

VIII. Resolver los demás asuntos que establezcan las leyes.” (**Artículo 23 de la LOTFJFA**)

b) Salas Regionales

▪ **Competencia Material.**- Las Salas Regionales conocerán de los juicios que se promuevan contra las resoluciones definitivas, actos administrativos y procedimientos que se indican a continuación:

- I. Las dictadas por autoridades fiscales federales y organismos fiscales autónomos, en que se determine la existencia de una obligación fiscal, se fije en cantidad líquida o se den las bases para su liquidación;
- II. Las que nieguen la devolución de un ingreso de los regulados por el Código Fiscal de la Federación, indebidamente percibido por el Estado o cuya devolución proceda de conformidad con las leyes fiscales;
- III. Las que impongan multas por infracción a las normas administrativas federales;
- IV. Las que causen un agravio en materia fiscal distinto al que se refieren las fracciones anteriores;
- V. Las que nieguen o reduzcan las pensiones y demás prestaciones sociales que concedan las leyes en favor de los miembros del Ejército, de la Fuerza Aérea y de la Armada Nacional o de sus familiares o derechohabientes con cargo a la Dirección de Pensiones Militares o al erario federal, así como las que establezcan

obligaciones a cargo de las mismas personas, de acuerdo con las leyes que otorgan dichas prestaciones.

Cuando para fundar su demanda el interesado afirme que le corresponde un mayor número de años de servicio que los reconocidos por la autoridad respectiva, que debió ser retirado con grado superior al que consigne la resolución impugnada o que su situación militar sea diversa de la que le fue reconocida por la Secretaría de la Defensa Nacional o de Marina, según el caso; o cuando se versen cuestiones de jerarquía, antigüedad en el grado o tiempo de servicios militares, las sentencias del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa sólo tendrán efectos en cuanto a la determinación de la cuantía de la prestación pecuniaria que a los propios militares corresponda, o a las bases para su depuración;

- VI.** Las que se dicten en materia de pensiones civiles, sea con cargo al erario federal o al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado;
- VII.** Las que se dicten en materia administrativa sobre interpretación y cumplimiento de contratos de obras públicas, adquisiciones, arrendamientos y servicios celebrados por las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal;
- VIII.** Las que nieguen la indemnización o que, por su monto, no satisfagan al reclamante y las que impongan la obligación de resarcir los daños y perjuicios pagados con motivo de la reclamación, en los términos de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado o de las leyes administrativas federales que contengan un régimen especial de responsabilidad patrimonial del Estado;

- IX.** Las que requieran el pago de garantías a favor de la Federación, el Distrito Federal, los Estados o los Municipios, así como de sus entidades paraestatales;
- X.** 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;
- XI.** Las que decidan los recursos administrativos en contra de las resoluciones que se indican en las demás fracciones de este artículo;
- XII.** Las que se configuren por negativa ficta en las materias señaladas en este artículo, por el transcurso del plazo que señalen el Código Fiscal de la Federación, la Ley Federal de Procedimiento Administrativo o las disposiciones aplicables o, en su defecto, en el plazo de tres meses, así como las que nieguen la expedición de la constancia de haberse configurado la resolución positiva ficta, cuando ésta se encuentre prevista por la ley que rijan a dichas materias.

No será aplicable lo dispuesto en el párrafo anterior en todos aquellos casos en los que se pudiere afectar el derecho de un tercero, reconocido en un registro o anotación ante autoridad administrativa, y

- XIII.** Las señaladas en las demás leyes como competencia del Tribunal.

Para los efectos del primer párrafo de este artículo, las resoluciones se considerarán definitivas cuando no admitan recurso administrativo o cuando la interposición de éste sea optativa.

El Tribunal conocerá, además de los juicios que se promuevan contra los actos administrativos, decretos y acuerdos de carácter general, diversos a los reglamentos, cuando sean autoaplicativos o cuando el interesado los controvierta con motivo de su primer acto de aplicación.

El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa conocerá de los juicios que promuevan las autoridades para que sean anuladas las resoluciones administrativas favorables a un particular, siempre que dichas resoluciones sean de las materias señaladas en las fracciones anteriores como de su competencia. **(Artículo 31 y 14 de la LOTFJFA)**

▪ **Competencia Territorial.**- Por regla general, las Salas Regionales conocerán de los juicios por razón de territorio, atendiendo al lugar donde se encuentre el domicilio fiscal del demandante, excepto cuando:

- “I. Se trate de personas morales que:
 - a. Formen parte del sistema financiero, en los términos de la Ley del Impuesto sobre la Renta, o
 - b. Tengan el carácter de controladoras o controladas, de conformidad con la Ley del Impuesto sobre la Renta, y determinen su resultado fiscal consolidado.
- II. El demandante resida en el extranjero y no tenga domicilio fiscal en el país, y
- III. Se impugnen resoluciones emitidas por la Administración General de Grandes Contribuyentes del Servicio de Administración Tributaria o por las unidades administrativas adscritas a dicha Administración General.

“En los casos señalados en estas fracciones, será competente la Sala Regional de la circunscripción territorial en que se encuentre la sede de la autoridad que haya dictado la resolución impugnada y, siendo varias las resoluciones impugnadas, la Sala Regional de la circunscripción territorial en que se encuentre la sede de la autoridad que pretenda ejecutarlas.

“Cuando el demandante resida en territorio nacional y no tenga domicilio fiscal, se atenderá a la ubicación de su domicilio particular.

“Si el demandante es una autoridad que promueve la nulidad de alguna resolución administrativa favorable a un particular, será competente la Sala Regional de la circunscripción territorial en que se encuentre la sede de la autoridad actora.

“Se presumirá que el domicilio señalado en la demanda es el fiscal salvo que la parte demandada demuestre lo contrario.” **(Artículo 34 de la LOTFJFA)**

c) Junta de Gobierno y Administración

Son facultades de la Junta de Gobierno y Administración, entre otras, las siguientes:

- I. Proponer, para aprobación del Pleno, el proyecto de Reglamento Interior del Tribunal y expedir, en el ámbito administrativo, los acuerdos necesarios para el buen funcionamiento del Tribunal;
- II. Formular anualmente el proyecto de presupuesto del Tribunal;
- III. Llevar a cabo los estudios necesarios para determinar las regiones, sedes y el número de las Salas Regionales, así como materias específicas de competencia de las Secciones o de las Salas Regionales, en su caso, y los criterios conforme a los cuales se

ejercherà la facultad de atracci3n, de acuerdo con lo que establezcan las disposiciones aplicables;

- IV.** Expedir las normas de carrera para los servidores p3blicos;
- V.** Autorizar los programas permanentes de capacitaci3n, especializaci3n y actualizaci3n en las materias competencia del Tribunal para los servidores p3blicos, que elabore el Instituto de Estudios sobre Justicia Fiscal y Administrativa;
- VI.** Nombrar, remover, suspender y resolver todas las cuestiones que se relacionen con los nombramientos de los servidores p3blicos de la carrera jurisdiccional, en los t3rminos de las disposiciones aplicables;
- VII.** Dirigir la buena marcha del Tribunal dictando las medidas necesarias para el despacho pronto y expedito de los asuntos administrativos del Tribunal y aplicar las sanciones que correspondan;
- VIII.** Evaluar el funcionamiento de las 3reas administrativas, de inform3tica, del Instituto de Estudios sobre Justicia Fiscal y Administrativa y del 3rea de publicaciones del Tribunal, a fin de constatar la adecuada prestaci3n de sus servicios;
- IX.** Integrar y desarrollar un sistema de informaci3n estadística sobre el desempeño del Tribunal, del Pleno y de las Secciones de la Sala Superior y de las Salas Regionales, que contemple por lo menos el n3mero de asuntos atendidos, su materia, su cuantía, la duraci3n de los procedimientos, el rezago y las resoluciones confirmadas, revocadas o modificadas;

- X. Supervisar la publicación de las jurisprudencias, precedentes y tesis aisladas emitidas por las Salas y Secciones en la Revista del Tribunal;
- XI. Formular la memoria anual de funcionamiento del Tribunal para ser presentada al Presidente de la República y al Congreso de la Unión.
(Artículo 41 de la LOTFJFA)

5.6. El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa como Órgano de Control Legalidad

“La jurisdicción contenciosa-administrativa adoptada en el sistema mexicano por influencia de sistemas jurídicos extranjeros, principalmente el francés, corresponde a la imperiosa exigencia del Estado contemporáneo de preservar la legalidad de la actuación administrativa, esto es, el sometimiento de las autoridades administrativas a las leyes emanadas del Poder Legislativo por ser éstas la fuente directa de la validez y legitimidad de su actuación. Por ello, **la jurisdicción del Tribunal Fiscal de la Federación es de naturaleza ordinaria y no tiene como propósito fundamental otro distinto del de salvaguardar y controlar la legalidad de los actos administrativos.** Dado que **la legalidad de los actos administrativos está elevada en nuestro país al rango de garantía individual por efecto de los artículos 14 y 16 constitucionales,** se explica que en repetidas ocasiones se haya predicado el deber de las Salas Fiscales de conocer inclusive de irregularidades planteadas como violaciones a preceptos constitucionales. Sin embargo, como puede atestiguar la tesis jurisprudencial de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación visible con el número trescientos veintiséis de la Tercera Parte del último Apéndice al Semanario Judicial de la Federación con el rubro de "TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION, FACULTADES DEL, PARA EXAMINAR LA CONSTITUCIONALIDAD DE UN ACTO ADMINISTRATIVO", y los

precedentes que le dieron origen, la inconstitucionalidad de los actos administrativos de que puede conocer este Tribunal, es la derivada de la **inobservancia de las formalidades esenciales del procedimiento a que se refieren los artículos 14 y 16 constitucionales.** En suma, la jurisdicción del Tribunal Fiscal está constreñida a la materia de legalidad, aunque ésta se refleje en todos los casos en una violación a las garantías constitucionales mencionadas, de allí que su competencia no pueda extenderse al grado de obligarlo a conocer de violaciones a otra clase de garantías de la Carta Suprema, ni siquiera cuando tales infracciones se atribuyen no a una ley sino a un acto administrativo, pues ello significaría investirlo de facultades propias del sistema de control de la constitucional, de las que desde luego carece.”¹⁴⁴

(El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, anteriormente denominado Tribunal Fiscal de la Federación)

Si bien es cierto, que la naturaleza jurídica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa es la de **controlar la legalidad** de los actos administrativos, dicha legalidad es la relativa a los artículo 14 y 16 de la Constitución Federal, **derivada** exclusivamente a la **inobservancia de las formalidades esenciales del procedimiento**. Sin embargo, es importante señalar que dicho Tribunal tiene la **obligación de aplicar Jurisprudencia** emitida por la Suprema Corte de Justicia **sobre la inconstitucionalidad de una ley**; siempre que el Tribunal se limite a realizar un estudio de legalidad relativo a si el acto o resolución impugnados respetaron el artículo 16 constitucional; esto se sustenta en lo establecido en la **Jurisprudencia 38/2002** que a la letra dice:

“De acuerdo con lo establecido por los artículos 94, párrafo octavo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 192 de la Ley de Amparo, que fijan los términos en que será **obligatoria la jurisprudencia de**

¹⁴⁴ TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION. CUANDO PUEDE CONOCER DE LA INCONSTITUCIONALIDAD DE UN ACTO ADMINISTRATIVO. Octava Epoca. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Fuente: Apéndice de 1995. Tomo III, Parte TCC. Jurisprudencia. Materia: Administrativa. p. 757

la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el tribunal jurisdiccional referido debe aplicar la jurisprudencia sustentada sobre la inconstitucionalidad de una ley, porque en el último dispositivo citado no se hace ningún distingo sobre su obligatoriedad atendiendo a la materia sobre la que versa; además, si bien es cierto que los tribunales de esa naturaleza carecen de competencia para resolver sobre la constitucionalidad de leyes, también lo es que al aplicar la jurisprudencia sobre esa cuestión se limitan a realizar un estudio de legalidad relativo a si el acto o resolución impugnados respetaron el artículo 16 constitucional, concluyendo en sentido negativo al apreciar que se sustentó en un precepto declarado inconstitucional por jurisprudencia obligatoria de la Suprema Corte, sin que sea aceptable el argumento de que al realizar ese estudio se vulnera el principio de relatividad de las sentencias de amparo, pues éste se limita a señalar que en las mismas no se podrá hacer una declaración general sobre la inconstitucionalidad de la ley o acto que motivare el juicio y que sólo protegerán al individuo que solicitó la protección constitucional, ya que en el supuesto examinado el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, al cumplir con la obligación que se le impone de aplicar la jurisprudencia en relación con el caso concreto que resuelve, no invalida la ley ni declara su inaplicabilidad absoluta. Por otro lado la obligatoriedad referida responde al principio de supremacía constitucional establecido en el artículo 133 de la Carta Fundamental, conforme al cual no deben subsistir los actos impugnados ante un tribunal cuando se funden en preceptos declarados jurisprudencialmente por la Suprema Corte como contrarios a aquélla. El criterio aquí sostenido no avala, obviamente, la incorrecta aplicación de la jurisprudencia que declara inconstitucional una ley, de la misma manera que, guardada la debida proporción, una norma legal no se ve afectada por su incorrecta aplicación.¹⁴⁵

¹⁴⁵ JURISPRUDENCIA SOBRE INCOSTITUCIONALIDAD DE UNA LEY. EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA SE ENCUENTRA OBLIGADO A APLICARLA, SIEMPRE QUE SEA PROCEDENTE, AL JUZGAR LA LEGALIDAD DE UN ACTO O RESOLUCION FUNDADOS EN ESA LEY. Novena Epoca. Instancia: Pleno. Fuente: Seminario Judicial de la Federación y su Gaceta. XVI, Agosto de 2002. Tesis: P./J. 38/2002. Materia: Común. p. 5

CONCLUSIONES

PRIMERA:

El Derecho es un conjunto de normas que imponen derechos y conceden facultades a uno o varios sujetos; dichas normas se determinan tomando en cuenta la adecuación externa de la conducta establecida en la misma norma; estas son creadas por un órgano o sujeto distinto al destinatario, y además de no cumplir con ellas, el Estado tiene la facultad de aplicar una sanción a la conducta antijurídica siempre que el mismo ordenamiento lo establezca. Todo esto con el objeto de regular y mejorar la conducta humana en sus relaciones sociales.

El Derecho se desarrolla a través de diversas formas, las cuales son las fuentes del derecho; siendo éstas el principio o inicio de las normas jurídicas.

SEGUNDA:

La sociedad es el medio en donde el ser humano vive y se relaciona, por tal motivo existe la necesidad de crear un ordenamiento jurídico para regular la conducta humana dentro de esa comunidad; la sociedad permanentemente establecida requiere una estructura jurídico-política que es el Estado quien posee el poder soberano para crear el orden jurídico.

A través del Poder Constituyente se crea la Constitución; esta Norma Fundamental tiene por objeto, en su parte dogmática, el respeto a la dignidad humana, la protección a los gobernados mediante los derechos públicos subjetivos consagrados en la propia Constitución, a fines de lograr que los órganos gubernativos en general respeten los derechos garantizados por dicha Norma. En tanto a su parte orgánica, tiene por objeto establecer la estructura, funcionamiento y organización del Estado; de tal manera que el

propio Estado tiene la limitante de hacer y actuar conforme a lo que la ley le establece de manera expresa.

TERCERA:

La organización política del Estado Mexicano corresponde al Principio de División de Poderes; esto significa que el Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en tres poderes: Ejecutivo, Legislativo y Judicial. Atribuyéndoles a éstos competencias expresas en la Constitución Federal, de tal manera que su ejercicio no se concentre en uno solo, sino de manera distinta y separada; sin olvidar que son tres funciones o actividades ubicadas dentro del Supremo Poder de la Federación; que de manera conjunta coadyuvan al desarrollo del mismo Poder Público del Estado.

Luego entonces, al Poder Legislativo le corresponde la creación de las normas generales, llamadas “leyes”.

Al Poder Judicial la aplicación de esas normas generales a los casos concretos resolviendo las controversias.

Y al Poder Ejecutivo le corresponde la aplicación de las normas generales a casos concretos sin resolver controversias. Es importante señalar que su naturaleza es administrativa percibida como función de gobierno, y su Titular es el Presidente de la República teniendo facultades expresas en la propia Norma Fundamental.

Así mismo, una de las facultades constitucionales del Titular del Ejecutivo Federal es la de emitir decretos; siendo estos la expresión jurídica de la voluntad del mismo Ejecutivo, que dicta resoluciones en el ejercicio de sus funciones, sobre una especie en particular de los negocios públicos; y que desde un punto de vista formal son actos administrativos por emanar del órgano en mención, pero desde un punto de vista material son legislativos por ser actos creadores de situaciones jurídicas abstractas, generales e

impersonales, es decir, los decretos son formalmente administrativos por emanar del Ejecutivo Federal y materialmente legislativos por tener características de ley.

CUARTA:

El Control Constitucional es la defensa y respeto a los preceptos establecidos en la Norma Fundamental, con el objeto de preservar y defender el orden creado por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; a través de los diversos medios de Control de la Constitucionalidad, tales como el Juicio de Amparo, Controversias Constitucionales, Acciones de Inconstitucionalidad, entre otros; y cuyo ejercicio es conferido a los órganos del Poder Judicial de la Federación.

El Control de Legalidad es la garantía de que las autoridades deben ajustarse a la letra de la ley que norma sus actividades y a las atribuciones que la misma ley les confiere. Ahora bien, los órganos de control legalidad, tales como los tribunales administrativos, civiles, únicamente están facultados para verificar si un acto se encuentra conforme al texto expreso de la Ley secundaria.

QUINTA:

El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa es un organismo de lo contencioso-administrativo que depende del Poder Ejecutivo, dotado de plena autonomía para dictar sus fallos y está encargado de dirimir controversias que se susciten entre la Administración Pública Federal y los particulares.

El Tribunal tiene como propósito fundamental y exclusivo el de controlar la legalidad de los actos administrativos, dicha legalidad es la relativa a los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal, derivada exclusivamente de la inobservancia de las formalidades esenciales del

procedimiento; esto es, que solo tiene la facultad de verificar que los actos administrativos se avoquen conforme a la letra de la ley.

Luego entonces, El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa es un Órgano de Control Legal de los actos administrativos y carece de facultades para conocer atribuciones propias del sistema de Control Constitucional.

La tesis 2a/J. 108/2004 en Materia Administrativa se transcribe a continuación:

Novena Época

Instancia: Segunda Sala

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Jurisprudencia

CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA DEBE PRONUNCIARSE SOBRE LOS VICIOS DE LEGALIDAD QUE EN LA DEMANDA RESPECTIVA SE ATRIBUYAN A LAS REGLAS GENERALES ADMINISTRATIVAS APLICADAS EN PERJUICIO DEL ACTOR EN LA RESOLUCIÓN DEFINITIVA IMPUGNADA EN FORMA DESTACADA.

“Si bien es cierto que el citado Tribunal sólo tiene competencia expresa para conocer de los juicios promovidos contra las resoluciones definitivas mencionadas en el artículo 11 de la ley orgánica que lo regula, también lo es que conforme al diverso 202, fracción IX, del Código Fiscal de la Federación, el juicio contencioso administrativo es improcedente contra ordenamientos que establezcan normas o instrucciones de carácter general y abstracto, sin haber sido aplicados concretamente al promovente, lo que procesalmente implica que la legalidad de ese tipo de actos -disposiciones de observancia general inferiores a los reglamentos del Presidente de la República- sí puede ser materia de análisis de la sentencia que se emita en un juicio de esa

índole, cuando el gobernado que lo promueve sufrió en su perjuicio la aplicación concreta de aquéllos, ya sea en la resolución definitiva impugnada o en el procedimiento que le precedió, conclusión que atiende a la garantía de justicia pronta y completa contenida en el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y que, además, se basa en el artículo 73, fracción XXIX-H, de la propia Norma Fundamental, conforme al cual la finalidad del establecimiento de ese Tribunal fue dirimir las controversias entre los particulares y la administración pública federal, siempre y cuando los vicios que se atribuyan a dichas reglas sean de legalidad, es decir, impliquen confrontarlas con alguna norma superior a ellas pero inferior a la Constitución Federal. En ese tenor, la circunstancia de que una regla general administrativa no pueda ser impugnada en forma destacada en un juicio contencioso administrativo, sólo implica que en la demanda que se enderece en contra de la resolución en la que fue aplicada no sea factible señalarla como resolución impugnada, ni al órgano del Estado que la emitió como autoridad demandada, por lo que en dicho escrito el actor se limitará a plasmar los conceptos de impugnación en los que desarrolle los argumentos para demostrar por qué la respectiva regla general no se emitió con apego a lo dispuesto en el acto formalmente legislativo o formalmente reglamentario -cláusula habilitante- que regula su expedición, y el referido Tribunal se limitará a estudiar esos conceptos en la parte considerativa de su sentencia por lo que, en caso de resultar fundados, precisará en qué términos afectan la validez de la resolución impugnada en forma destacada, sin que la ilegalidad de la regla general respectiva se refleje en los puntos resolutivos del fallo correspondiente.”

De la tesis mencionada con antelación concluyo, que la competencia otorgada en el penúltimo párrafo del artículo 14 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa (anteriormente Artículo 11) en correlación con el segundo párrafo del artículo 2° de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, en los que estable que el Tribunal conocerá de juicios promovidos en contra de decretos, es **Constitucional**;

esto derivado de los artículos 33 y 39 del Código Fiscal de la Federación relacionado exclusivamente con el Control de Legalidad, y no implicando ningún precepto constitucional. Por lo tanto, dicho Tribunal solo conocerá de los vicios de legalidad que en la demanda respectiva se atribuyan.

BIBLIOGRAFÍA

AFTALIO ENRIQUE. INTRODUCCION AL DERECHO. Ed. Sociedad Anónima e Impresora. Buenos Aires, Argentina, 1967. p.p. 521

ARRIOJA VIZCAINO ADOLFO. DERECHO FISCAL. 16ª ed. Ed. Themis. México, 2002. p.p. 558

BAZDRESCH LUIS. GARANTÍAS CONSTITUCIONALES. 5ª ed. Ed. Trillas. México, 2002. p.p. 174

BURGOA IGNACIO. DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO. 5ª ed. Ed. Porrúa. México, 1984. p.p. 1048

BURGOA IGNACIO. EL JUICIO DE AMPARO. 39ª ed. Ed. Porrúa. México, 2002. p.p. 1100

GARCIA MAYNEZ EDUARDO. INTRODUCCION AL ESTUDIO DEL DERECHO. 44ª ed. Ed. Porrúa. México, 1992. p.p. 444

MARTINEZ MORALES RAFAEL I. DERECHO ADMINISTRATIVO 1er Y 2º. CURSOS. 5ª ed. Ed. Oxford. México, 2004. p.p. 352

MORENO DANIEL. DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO. 12ª ed. Ed. Porrúa. México, 1993. p.p. 590

MOTO SALAZAR EFRAIN Y MOTO JOSE MIGUEL. ELEMENTOS DE DERECHO. 41ª ed. Ed. Porrúa. México, 1996. p.p. 452

PENICHE LOPEZ EDGAR. INTRODUCCION AL DERECHO CIVIL Y LECCIONES DE DERECHO CIVIL. 7ª ed. Ed. Porrúa. México, 1969. p.p. 322

PEREZNIETO CASTRO LEONEL. INTRODUCCION AL ESTUDIO DEL DERECHO. 4ª ed. Ed. Oxford. México, 2002. p.p. 356

QUIROZ ACOSTA ENRIQUE. LECCIONES DE DERECHO CONSTITUCIONAL. 2ª ed. Ed. Porrúa. México, 2002. p.p. 447

ROJINA VILLEGAS RAFAEL. COMPENDIO DE DERECHO CIVIL. 32ª ed. Ed. Porrúa. México, 2002. p.p. 540

SANCHEZ BRINGAS ENRIQUE. DERECHO CONSTITUCIONAL. 6ª ed. Ed. Porrúa. México, 2001. p.p.791

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION. MANUAL DEL JUICIO DE AMPARO. 2ª ed. Ed. Themis. México, 2005. p.p. 589

TENA RAMIREZ FELIPE. DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO. 24ª ed. Ed. Porrúa. México, 1990. p.p. 651

LEGISLACIÓN

ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. Constitución Política

ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. Ley de Amparo

ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo

ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación

ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. Ley Orgánica deL Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa

OTRAS FUENTES

Aclaración al punto único del Acuerdo General número 3/2008, de diez de Marzo de dos mil ocho, del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por el que se reforma la fracción I y se adiciona una fracción II al punto tercero del Acuerdo General 5/2001 de veintiuno de Junio de dos mil uno, relativo a la determinación de los asuntos que conservará para su resolución y el envío de los de su competencia originaria a las Salas y a los Tribunales Colegiados de Circuito.

DECRETO EXPEDIDO POR EL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA. Octava Epoca. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Fuente: Apéndice 2000. Tomo III, Administrativa, P.R. TCC. Tesis: 337

DE PINA RAFAEL Y DE PINA VARA RAFAEL. DICCIONARIO DE DERECHO. 31ª ed. Ed. Porrúa. México, 2003. p.p. 525

DICCIONARIO JURIDICO 2000. CD. CIBERNETICA JURIDICA

GARANTIA DE LEGALIDAD. QUE DEBE ENTENDERSE POR. Octava Época. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Fuente: Seminario Judicial de la Federación. XI, Enero de 1993. Tesis Aislada. Materia: Común.

http://es.wikipedia.org/wiki/Trinunal_Federal_de_Justicia_Fiscal_y_Administrativa

<http://www.bibliojuridica.org/libros/1/289/3.pdf>

<http://www.bibliojuridica.org/libros/4/1624/9.pdf>

<http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/podium/cont/28/pr/pr28.pdf>

<http://www.tff.gob.mx/>

JURISPRUDENCIA SOBRE INCONSTITUCIONALIDAD DE UNA LEY. EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIAL FISCAL Y ADMINISTRATIVA SE ENCUENTRA OBLIGADO A APLICARLA, SIEMPRE QUE SEA PROCEDENTE, AL JUZGAR LA LEGALIDAD DE UN ACTO O RESOLUCION FUNDADOS EN ESA LEY. Novena Época. Instancia: Pleno. Fuente: Seminario Judicial de la Federación y su Gaceta. XVI, Agosto de 2002. Tesis: P/J. 38/2002. Materia: Común.

JURISPRUDENCIA QUE DETERMINA LA INCONSTITUCIONALIDAD DE LEYES. EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA NO PUEDE APLICARLA PARA DECLARAR LA NULIDAD DEL ACTO ADMINISTRATIVO IMPUGNADO. Novena Época. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Fuente: Seminario Judicial de la Federación y su Gaceta. XV, Febrero de 2002. Tesis Aislada. Materia: Administrativa.

PRINCIPIO DE DIVISION FUNCIONAL DE PODERES. SUS CARACTERISTICAS. Seminario Judicial de la Federación y su Gaceta. Novena Época. Tomo XXIII, Febrero de 2006.

REGLAMENTO INTERIOR DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA

REGLAS GENERALES ADMINISTRATIVAS EXPEDIDAS POR LOS SECRETARIOS DE ESTADO EN USO DE UNA FACULTAD AUTORIZADA POR EL CONGRESO DE LA UNION. DIFERENCIAS CON LOS REGLAMENTOS, DECRETOS, ACUERDOS Y ORDENES DICTADAS POR

EL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA. Novena Época. Instancia: Pleno.
Fuente: Apéndice (actualización 2002). Tomo III, Administrativa, P.R. SCJN.
Tesis: 24. Tesis: Aislada. Materia Administrativa.

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION BIBLIOTECA. LOS
MEDIOS DE CONTROL DE LA CONSTITUCIONALIDAD. Abril de 2002. p.p.
31

TRIBUNAL FISCAL. COMPETENCIA DEL. ES LIMITADA. ANALISIS DE
LOS ARTICULOS 1 Y 23 DE SU LEY ORGANICA. Octava Época. Instancia:
Tribunales Colegiados de Circuito. Fuente: Seminario Judicial de la
Federación. X, Julio de 1992. Tesis Aislada. Materia: Administrativa.

TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION. CUANDO PUEDE CONOCER DE
LA INCONSTITUCIONALIDAD DE UN ACTO ADMINISTRATIVO. Octava
Época. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Fuente: Apéndice de
1995. Tomo III, Parte TCC. Jurisprudencia. Materia: Administrativa.