

INSTITUTO TECNOLÓGICO Y DE ESTUDIOS SUPERIORES DE OCCIDENTE

Reconocimiento de validez oficial de estudios de nivel superior según acuerdo secretarial 15018,
publicado en el Diario Oficial de la Federación el 29 de noviembre de 1976.

Departamento de Estudios Sociopolíticos y Jurídicos

MAESTRÍA EN DERECHO CONSTITUCIONAL Y ARGUMENTACIÓN JURÍDICA



DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR EN MÉXICO: LA DISTINCIÓN DEL ESTADO REGULADOR V.S. POLICÍA

Tesis que para obtener el grado de
MAESTRO EN DERECHO CONSTITUCIONAL Y ARGUMENTACIÓN JURÍDICA

Presentan: Francisco Navarro Hernández

Director: Irina Jeanette Reyes Murillo

Asesor: José de Jesús López Almejo

San Pedro Tlaquepaque, Jalisco, enero de 2018.

DEDICATORIA

A mis padres María Teresa y José Luis, por hacerme el regalo más grande que he tenido; la vida educada.

AGRADECIMIENTOS

A mis hermanas Valeria y Andrea, por ser mis cómplices en todo momento.

A mi esposa Sheyla Giselle, por soportar mis horas de ausencia y presencia ausente, te amo.

A mi hija Luciana, por quien vivo y respiro.

A la Dra. Irina, por su impulso incesante.

A la Dra. Sandra, por ser la ocasión de mi sinrazón por el derecho administrativo.

Al Dr. Jesús Almejo, quien me inspiró a elevar la investigación.

Al Mto. Carlo Hebert, por la ayuda económica que me permitió vivir la aventura de pensar una vez más.

Al Dr. Juan Carlos, quien me recomendó para la beca y me enseñó a ser abogado.

Al Ingenioso hijo de algo Don Eduardo Héctor, por las incansables discusiones.

RESUMEN

El derecho administrativo sancionador ha sido reconocido en México como una rama autónoma del derecho penal en la que se pueden invocar los principios fundamentales de este último; en tanto que, ambas son expresiones del *Ius Puniendi* del Estado.

Si en el derecho administrativo sancionador es invocado el principio de legalidad penal, específicamente el sub principio de reserva de ley, su aplicación no debe ser estricta, sino modulada o relativizada en atención al tipo de autoridad administrativa que sancionó el incumplimiento de una norma en específico.

Los tipos de autoridades administrativas son reguladoras o policiales, y su aparición en el derecho administrativo sancionador es resultado de la conjunción de las reglas de invocación y aplicabilidad del principio de legalidad administrativo y el principio de legalidad penal frente a las normas de ambas ramas.

Las autoridades reguladoras son aquéllas que, por su rango constitucional, están encargadas de normar y vigilar áreas estratégicas económicas que fueron retiradas de la iniciativa privada en tanto que, el Estado las considera prioritarias para transformar o mejorar el desarrollo económico, social y cultural del país, permitiendo que la iniciativa privada participe en el desarrollo de las mismas con reglas específicas a las que no le son aplicables la reglas generales del derecho administrativo o, inclusive, el sub principio de reserva de ley penal.

Las autoridades administrativas policiales son aquéllas autoridades en las que, ocasionalmente, el poder legislativo las habilita para que introduzcan al ordenamiento jurídico normas de carácter técnico, pero cuya principal función siempre es restringir libertades con la finalidad de proteger o perpetuar una realidad económica, cultural o social ya alcanzada.

ÍNDICE

| | |
|--|-----------|
| I. Planteamiento del problema..... | 7 |
| II. Objetivos..... | 10 |
| III. Justificación del tema..... | 11 |
| IV. Pregunta de investigación..... | 12 |
| V. Hipótesis..... | 12 |
| VI. Metodología: una comparación de variables intracaso a partir del argumento analógico de la dogmática jurídica..... | 12 |
| CAPÍTULO 1. EL DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR EN MÉXICO | 16 |
| 1. El derecho administrativo sancionador y su reconocimiento en México: Primera parte | 18 |
| 1.1. <i>Sobre el concepto de la pena y el delito</i> | <i>19</i> |
| 1.2. <i>Sobre el concepto de la infracción y la sanción administrativa</i> | <i>21</i> |
| 2. El derecho administrativo sancionador y su reconocimiento en México: Segunda parte..... | 28 |
| 2.1. <i>Los principios fundamentales penales: El principio de legalidad penal</i> | <i>33</i> |
| CONCLUSIONES | 39 |
| CAPÍTULO 2. EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD ADMINISTRATIVO: LA MODULACIÓN DEL PRINCIPIO DE LEGALIDAD PENAL APLICADO EN EL DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR MEXICANO | 42 |
| 1. La teoría de la división de poderes: Una realidad laxa contraria a estricta..... | 48 |
| 2. La facultad innovadora del ordenamiento jurídico de los órganos legislativo y ejecutivo: La explosión normativa administrativa | 52 |
| 2.1. <i>Sobre la Ley.....</i> | <i>52</i> |
| 2.2. <i>Sobre el Reglamento.....</i> | <i>56</i> |
| 2.3. <i>Sobre el criterio de validez de las normas inferiores a la ley: Los principios de reserva de ley y primacía de la ley o subordinación jerárquica.....</i> | <i>59</i> |
| 2.4. <i>Sobre los diversos tipos de reglamentos.....</i> | <i>64</i> |

| | |
|---|-----|
| 2.5. <i>Sobre los Actos Administrativos Generales equipados al Reglamento.</i> | 73 |
| 2.6. <i>Sobre las normas administrativas generales y el fenómeno de descentralización de la facultad reglamentaria.</i> | 79 |
| 3. La infracción y la sanción administrativa como parte de las normas administrativas regulativas: La homologación del principio de legalidad penal y administrativo en su vertiente de reserva de ley..... | 99 |
| 4. Introducción de las figuras del Estado regulador y policial: La modulación del principio de reserva de ley penal en el derecho administrativo sancionador. | 101 |
| CONCLUSIONES. | 117 |
| CAPÍTULO 3. AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS POLICIALES Y REGULADORAS: SU IMPACTO EN LA SEGURIDAD JURÍDICA DE LOS PARTICULARES. | 120 |
| 1. Sobre la rectoría económica del Estado: Una breve reflexión a través de los fundamentos de las ciencias económicas y jurídicas..... | 122 |
| 1.1. <i>Sobre la ciencia de la Economía y los sistemas económicos históricos</i> | 122 |
| 1.2. <i>El Estado y los sistemas económicos históricos</i> | 129 |
| 2. Las autoridades administrativas reguladoras y policiales: Su distinción basada en la legalidad..... | 147 |
| 2.1. <i>Sobre la rectoría económica enfocada en áreas estratégicas: La autoridades reguladoras con rango constitucionalmente autónomo</i> | 147 |
| 3. El Poder Judicial Federal: ¿Garante o deudor de la seguridad jurídica en los procedimientos administrativos sancionadores? | 155 |
| CONCLUSIONES. | 162 |
| BIBLIOGRAFÍA | 165 |
| ANEXOS | 169 |

En un principio, el hombre creó al Estado por seguridad; luego, el Estado reflexionó y le dijo al hombre: -Es necesario que olvide tu seguridad para evitar tu inseguridad -, valga el oxímoron.

I. Planteamiento del problema.

El tema que se abordará es novedoso y de trascendencia para los particulares cuando son sujetos a un procedimiento administrativo sancionador ya que permite esclarecer cual es la diferencia entre una autoridad administrativas policía y una autoridad administrativas reguladora.

Al respecto, el Poder Judicial de la Federación ha redescubierto en México la rama del derecho administrativo sancionador mediante tesis aisladas y jurisprudencias emitidas a partir de los casos concretos que proponen los litigantes.

En esas circunstancias, el Poder Judicial Federal reconoció que para la construcción constitucional del derecho administrativo sancionador era oportuno tomar las técnicas garantistas del derecho penal. Por ejemplo, reconoció que los principios de legalidad penal, irretroactividad, presunción de inocencia, *non reformatio im peius*, *non bis in ídem*, *in dubio pro reo*, culpabilidad y proporcionalidad que rigen la materia penal son aplicables a la rama del derecho administrativo sancionador; en tanto que, ambas son inequívocas manifestaciones de la potestad punitiva del Estado consolidando así la teoría del *Ius Puniendi* que sirve de marco teórico a esta investigación, misma que descansa sobre la premisa de que el Estado está plenamente legitimado que para imponer penas y sanciones administrativas a los gobernados por la comisión de delitos e infracciones, respectivamente.

El 12 de septiembre del 2014 se publicaron en el Semanario Judicial de la Federación cuatro tesis aisladas que dieron origen a un nuevo paradigma del derecho administrativo sancionador, ya que, reconocen la existencia de por lo menos cinco tipos de autoridades

administrativas, que actúan en ramas especializadas del derecho referido, a las cuales les puede ser oponible el principio de legalidad penal.

El Poder Judicial Federal indicó que el principio de legalidad penal, específicamente el principio de reserva de ley, cuando es invocado en el derecho administrativo sancionador, no es oponible en forma estricta a las ramas punitivas en donde juegan un papel de importancia económica, social y cultural las autoridades reguladoras frente a las policiales; mientras que, a éstas últimas, dicho principio debería –en teoría— serles oponibles estrictamente.

No obstante lo anterior, como se verá a lo largo de esta investigación, las tesis referidas no son claras y el Poder Judicial Federal ha llegado al extremo de confundir autoridades administrativas reguladoras con policiales y viceversa, siempre con el objeto de que las normas que emiten y aplican dichas autoridades (reguladoras o policiales indistintamente) no sean desterradas del ordenamiento jurídico por causas de invalidez.

Al respecto, el “principio de legalidad penal” que alguna vez fue la carta de triunfo más valorado por los ciudadanos frente al Estado; actualmente, no es oponible en forma estricta a todas las autoridades administrativas del país, en tanto que, en una defensa, se debe ponderar ante qué tipo de autoridad administrativa se está invocando, para después, relativizarlo o modularlo de la siguiente manera:

(a) Siempre que se actúe como “autoridad reguladora”, entonces, la aplicación del principio de reserva de ley será laxa; mientras que,

(b) Cuando dicho principio se invoque en contra de una “autoridad policial”, entonces su aplicación será estricta.

La interpretación referida permite que las autoridades administrativas que actúen en su papel de reguladoras desarrollen un marco normativo más amplio al que estaban

acostumbrados los particulares, en atención a la supuesta complejidad que significa para el poder legislativo desarrollar en la Ley las materias administrativas por el grado de especialización técnica de las mismas, pero no sólo eso, también permite que las autoridades administrativas policiales innoven el ordenamiento jurídico cuando exista una cláusula que las habilite para ello, y con la misma justificación, esto es, la dificultad técnica, permitiendo pensar que el poder legislativo es un verdadero ignorante. Dicho lo anterior, es importante preguntar: ¿cómo se determina congruentemente que una autoridad administrativa es reguladora o policial?

Esta tesis propone que se distinga a las autoridades reguladoras frente a las policiales, a partir de las siguientes ideas:

- (a)** Una autoridad administrativa se considerará como reguladora, siempre que las normas que emitan sirvan para modificar o transformar estratégicamente una realidad social, económica o cultural para mejorarla; mientras que,
- (b)** Una autoridad administrativa se considerará policial, cuando la regulación que emita, únicamente sea para restringir libertades con el fin de proteger o perpetuar una realidad económica, social o cultural ya alcanzada.

La propuesta anterior permite estimar que el derecho administrativo sancionador continúe en construcción, pues, como se indicó, las tesis aisladas mencionadas dieron lugar a que el Poder Judicial de la Federación constantemente confunda a las autoridades policiales como reguladoras, concluyendo que ante éstas no se puede invocar el principio de legalidad penal, específicamente el principio de reserva de ley, de manera estricta, sino bien, sólo es oponible dicho principio de forma laxa, lo que implica que las normas emitidas y aplicadas por ellas mismas no estén siendo desterradas del ordenamiento jurídico, llegando así a un impasse en el que se ha truncado la construcción de dicha rama.

II. Objetivos.

Primero. Acreditar que el derecho administrativo sancionador en México es una rama autónoma del derecho penal, pero, que está ligada con la misma, en tanto que ambas ramas son expresión del *Ius Puniendi* del Estado, por lo cual, los principios fundamentales del derecho penal son oponibles en el derecho administrativo sancionador de manera modulada o relativizada.

Segundo. Acreditar que las reglas del principio de legalidad aplicables para el derecho administrativo y el derecho penal forman un híbrido que a su vez permea en la modulación o expresión mínima del principio de legalidad penal aplicado al derecho administrativo sancionador.

Tercero. Se definirá qué es la rectoría económica del Estado Mexicano y cuáles son sus campos de acción a partir de la transformación del Estado en el sistema de producción capitalista.

Cuarto. Se determinará que tanto la autoridad administrativa policial, como la reguladora, ejercen una función de vigilancia o fiscalización y una función innovadora del ordenamiento jurídico; sin embargo, su verdadera diferencia estriba en condiciones objetivas de mera legalidad que la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación dejó de observar cuando las introdujo en el sistema jurídico mexicano.

Quinto. Se acreditará que al no haber definido las consideraciones objetivas para distinguir una autoridad de otra en la sentencia de amparo directo en revisión 3508/2013, se dejó a los jueces mexicanos una amplísima facultad interpretativa que arremetió a la seguridad jurídica de los particulares, al existir sentencias en las que flagrantemente se confunde a una autoridad policial como reguladora con el posible efecto de que la modulación del sub principio de reserva de ley sea mínima y no estricta.

III. Justificación del tema.

El derecho administrativo sancionador no es nuevo, tan es así que fue desarrollado por el Tribunal Constitucional Español desde el año de 1981; sin embargo, dicha rama de derecho fue reconocida en forma expresa por la Suprema Corte de Justicia de la Nación hasta el 2006, tal y como se verá más adelante.

En ese sentido, la evolución de esa rama de derecho en México continúa de forma lenta y esporádica, por ejemplo, en las tesis aisladas materia de la presente investigación, por primera vez, se acude a la figura del “Estado Regulador” en contraposición al “Estado Policía” para delimitar los alcances del principio de legalidad penal aplicado en el derecho administrativo sancionador, concluyendo que la aplicación de dicho principio es menor frente a una autoridad reguladora y mayor ante una policial; sin embargo, por la forma tan amplia en que las multicitadas tesis aisladas conceptualizan a las autoridades reguladoras, pareciera que todas las autoridades administrativas del país actúan en ese papel, lo cual, está lejos de ser cierto.

La presente investigación es importante para el universo jurídico, en tanto que con ella se realizará un estudio más a fondo de los conceptos que utiliza el Poder Judicial Federal para construir el derecho administrativo sancionador, permitiendo así delimitar sus alcances a fin de que dicha rama continúe en construcción.

Por lo anterior, resulta pertinente la presente investigación al ser novedosa, en tanto que la introducción frontal de la figura de “Estado Regulador” en el derecho administrativo sancionador no había sucedido previamente.

En ese sentido, es relevante ya que se podrá crear un documento de estudio por el cual litigantes, magistrados y cualquier interesado en el tema sepa delimitar cuando una autoridad administrativa actúa en su papel de reguladora y por antonomasia, cuando lo hace como policía.

IV. Pregunta de investigación.

¿En el derecho administrativo sancionador mexicano, cómo se debe distinguir a las autoridades administrativas que actúan en su papel de reguladoras de aquéllas que lo hacen cómo policías?

V. Hipótesis.

En el derecho administrativo sancionador mexicano, una autoridad administrativa se debe entender como “reguladora” cuando la normatividad que aplica se valora como un instrumento eficiente y eficaz para transformar continuamente la realidad social, económica o cultural del país; mientras que, es policial cuando la normatividad que aplica se valora como un instrumento eficiente y eficaz para perpetuar la realidad social, económica o cultural que ya fue alcanzada.

VI. Metodología: una comparación de variables intracaso a partir del argumento analógico de la dogmática jurídica.

Las características de la presente investigación obligaron a desarrollar una estrategia metodológica en la que se analizó y comparó tres sentencias recaídas a conflictos estacionados en la rama del derecho administrativo sancionador; mismas que, fueron dictadas por distintos órganos del Poder Judicial de la Federación y que, de acuerdo con el Profesor Manuel Atienza y su teoría de la argumentación, podrían catalogarse como casos analógicos¹ en la dogmática o ciencia jurídica, ya que tratan lo relativo a la distinción de las autoridades administrativas reguladoras y policiales a partir de sus características.

¹¹ Por analógicos entiendo al: “*argumento que permite pasar de lo particular a lo particular, de lo semejante a lo semejante...La analogía permite resolver uno de los problemas básicos de cualquier ordenamiento jurídico: la innovación del sistema conservando su estructura; o, dicho de otra manera, la reducción de la complejidad del medio social al permitir la adecuación de un sistema constituido por un conjunto de normas fijas, a un medio constante de transformación*” (Atienza)

A mayor abundamiento, a fin de comprobar la hipótesis propuesta, se optó por observar el *manejo* de las variables dependientes (autoridades administrativas reguladoras o policiales) que el Poder Judicial de la Federación (variable interviniente) dio a cada caso en particular que le tocó resolver sobre el derecho administrativo sancionador (variable independiente), con la intención de documentar que a pesar de estar frente autoridades administrativas con características semejantes que permiten clasificarlas como reguladoras o policiales sin mayor problema, el Poder Judicial de la Federación optó, incongruentemente, por darles un trato diferenciado, que la revisión de la literatura realizada durante la investigación no justifica.

A la luz del criterio analógico, y por medio de los casos analizados, el propósito de esta investigación es darle a conocer al lector dos cosas:

- (a)** Que el Poder Judicial de la Federación no conoce las diferencias que permiten distinguir a una autoridad administrativa reguladora frente a una policial (variables dependientes) a efectos de modular o establecer para cada caso en concreto, cuál es la expresión mínima del principio de legalidad penal invocado en el derecho administrativo sancionador (en su dimensión formal) que puede oponer un particular como argumento de defensa ante una resolución sancionatoria emitida a raíz de procedimiento administrativa sancionador (variable independiente).

- (b)** Que el Poder Judicial de la Federación (variable interviniente) ha manipulado a su antojo las figuras de las autoridades administrativas reguladoras y policiales a fin de desestimar las defensas que proponen el destierro de las normas jurídicas administrativas y administrativas sancionadoras que no cumplen con los requisitos de validez formal.

De hecho, en el análisis de comparación se demostrará que sí existen criterios elementos objetivos históricos y normativos que permiten distinguir fácilmente a una autoridad administrativa reguladora de una policial y, que si dichos criterios no

son tomados en cuenta, es porque: **(1)** los litigantes no los proponen en sus demandas; y **(2)** el Poder Judicial de la Federación los ignora total y deliberadamente dentro de las consideraciones vertidas en las sentencias analizadas.

Bajo ese filtro, se demostrará mediante los casos documentados, y a partir de la teoría del *Ius Puniendi*, que la modulación o expresión mínima del principio de legalidad como freno a la facultad de creación normativa de las autoridades administrativas o reguladoras debe ser ponderado a partir de un mayor énfasis en la dimensión material (adecuación a la constitución mexicana y con un alcance real de los objetivos que propone) y, no en la dimensión formal (subjetiva) como se ha venido haciendo, ello con la finalidad de que el Poder Judicial de la Federación permita construir un mejor derecho en el que participen todos los operadores jurídicos (poder legislativo, autoridad administrativa, poder judicial y particulares).

Para finalizar, se precisa que aún y cuando el estudio de pocos casos en comparación es criticado severamente por no tener el control de las variables que intervienen en el fenómeno observado, esa crítica no es oponible a la investigación desarrollada; toda vez que, la variable interviniente (Poder Judicial de la Federación) está totalmente controlada, es decir, se están analizando *sentencias* emitidas por un único sujeto, que a su vez, esas sentencias tienen la cualidad de ser las fuentes primigenias del fenómeno sometido a escrutinio, por lo tanto, no es factible que se pierda el control de la observación.

En ese orden de ideas, se enfatiza que las circunstancias que nos permitieron elegir los estudios del caso materia de la comparación no son contingentes o accidentales, por el contrario, a partir de un estudio exhaustivo de tesis aisladas y jurisprudencias se logró identificar las sentencias idóneas para desarrollar esta investigación, ya que cumplen con los siguientes requisitos:

- (i)** Son temáticas ad hoc a la investigación, dicho de otra manera, la problemática de éstas subyace en la existencia de procedimientos administrativos sancionadores que culminaron con la imposición de una sanción a un particular (variable independiente);
- (ii)** En mayor o menor medida de profundidad, las sentencias tratan a las diferencias o similitudes que permiten distinguir a una autoridad administrativa reguladora de una policial (variable dependiente);
- (iii)** Por último, -pero no por ello menos importante-, permiten identificar las inoportunas clasificaciones que ha realizado el Poder Judicial de la Federación respecto a autoridades administrativas que pertenecen a una categoría o a la otra (variable interviniente).

CAPÍTULO 1. EL DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR EN MÉXICO

Introducción

Desde que existe la noción más básica de Estado, se puede observar que éste tiene la posibilidad de castigar a sus integrantes. Su expresión más gravosa se identificó en el derecho penal, en donde las penas (por la comisión de delitos) pueden privar de la libertad a los perpetradores de conductas ilícitas que vulneran los bienes jurídicos tutelados por esa rama en concreto, inclusive, en algunos Estados en particular, aún subsiste la pena capital o pena de muerte. La facultad de castigar por parte del Estado se ha expandido exponencialmente desde que le fue reconocida a la Administración Pública la capacidad de sancionar a los particulares por la comisión de infracciones previstas en las normas administrativas.

En ese sentido, la doctrina especializada en la administración pública ha tratado de separar las sanciones que ésta impone, de aquellas penas impuestas por los jueces en el universo del derecho penal. Al respecto, para efectos de este trabajo se entiende a la Administración Pública en dos acepciones:

“1) como el conjunto de personas y órganos que integran el aparato estatal, mediante los que se exterioriza el Estado, esto es, la persona o personas jurídicas encargadas de lograr el cumplimiento de los fines públicos del propio Estado; y 2) como la actividad del Estado tendente a alcanzar dichos fines públicos” (Béjar Rivero, 2007, pág. 9).

Partiendo de la idea de que hay una *Administración Pública*, es necesaria la conceptualización del derecho administrativo. Esa rama de derecho ha sido definida por el Profesor Béjar Rivera como *“la rama del derecho público encargada del estudio de la actuación administrativa del Estado, tanto desde una perspectiva organizacional y funcional como de las conductas desplegadas por entes públicos frente a los particulares y los diversos órganos de los Estados”* (Béjar Rivero, 2007, pág. 22).

En relación con lo anterior, si en el ámbito de lo público consta una rama de derecho administrativo, es evidente que también existe la rama del derecho penal cuya definición objetiva tradicional la reconoce como *“un conjunto de normas jurídicas que asocian a la realización de un delito como presupuesto, la aplicación de penas y/o medidas de seguridad, como principales consecuencias jurídicas”* (Muñoz Conde & García Arán, 2002, pág. 33), mientras que, una definición subjetiva la describe como aquella en donde:

“...se suelen tratar...los problemas de legitimidad del poder punitivo o ius puniendi del Estado. Inherente al poder estatal, el poder punitivo se justifica por su propia existencia, es decir, por que, guste o no, es una realidad, una amarga necesidad con la que hay que contar para el mantenimiento de una convivencia mínimamente pacífica y organizada” (Muñoz Conde & García Arán, 2002, pág. 69).

El derecho penal como rama del derecho público se construye a sí misma como un instrumento de *control social*.

Hasta aquí, se ha logrado poner en relieve la vida de dos ramas de derecho autónomas que, por lógica, tienen dos cualidades compartidas, la primera, es que ambas pertenece al ámbito público, y la segunda, es que buscan mantener el control social de los individuos a partir de un sistema formal cuyos:

“...elementos comunes...son la infracción o quebrantamiento de una norma, la reacción a ese quebrantamiento de una norma, la reacción a ese quebrantamiento en forma de sanción y la forma o procedimiento a través del cual se constata el quebrantamiento y se impone una sanción” (Muñoz Conde & García Arán, 2002, pág. 31)

A saber, dichas ramas de derecho comparten una misma finalidad de control social a partir de la facultad que tiene el Estado para castigar y/o sancionar. Tal y como se mencionó, la administración pública tiene como principales funciones: la de asegurar el orden público y gestionar o atender los intereses generales y la utilidad pública, sin

embargo; es claro que no puede lograr esos objetivos sin la *amarga* necesidad de tener que sancionar a los particulares, o, inclusive, a las propias autoridades que impidan lograr sus objetivos como también lo hace el derecho penal.

En ese tenor, el derecho administrativo cuenta con una sub rama especializada a la cual la doctrina moderna ha reconocido con el nombre de *derecho administrativo sancionador*, misma que, en palabras del ex ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) David Genaro Góngora Pimentel: “*es..., la rama que estudia lo relativo a la potestad sancionadora de la administración que implica la acción punitiva del Estado (ius puniendi)*” (Góngora Pimentel , 2008, pág. 257), y, que a partir de una concepción estipulativa, se entiende en esta tesis como una sub rama del derecho administrativo que regula la potestad que tiene la administración pública para castigar y/o sancionar conductas ilícitas o antijurídicas² desplegadas por particulares y servidores públicos que impiden la consecución de los fines públicos.

1. El derecho administrativo sancionador y su reconocimiento en México: Primera parte

Expuestos los rasgos generales del derecho administrativo sancionador, el objetivo de este capítulo es explicar su implementación en México. La discusión doctrinal nacional sobre el derecho administrativo sancionador en México ha sido escasa, incluso se podría calificar como *cuasi* inexistente, por lo que sus características más sobresalientes se han tomado de los criterios aislados y jurisprudenciales que ha emitido el Poder Judicial Federal sobre el tópico.

Dicho lo cuanto, la primera vez que la Suprema Corte de Justicia de la Nación de los Estados Unidos Mexicanos reconoció la presencia de la rama del derecho administrativo sancionador en el sistema jurídico nacional –como tal— fue en el año 2006 cuando resolvió

² Por antijurídico o ilícito, se entiende lo relativo a aquellas normas que prevén prescripciones deónticas oponibles a sujetos (particulares o autoridades) cuya inobservancia prevé una sanción.

la acción de inconstitucionalidad 4/2006, cuyo ponente fue el ministro David Genaro Góngora Pimentel; cabe destacar que el proyecto propuesto fue votado por unanimidad, y, por el momento, se deja en puntos suspensivos su examen para realizar un análisis más detallado de los conceptos principales de la rama del derecho administrativo sancionador.

1.1. Sobre el concepto de la pena y el delito

En la realidad, el Poder Judicial Federal ya había tenido algunos pronunciamientos respectivos antes de la acción de constitucionalidad 4/2006 referida, no propiamente del derecho administrativo sancionador, sino de los conceptos pilares de la rama referida. A saber, en el año de 1923 (Quinta Época), nuestro más alto Tribunal actuando en pleno señaló en una tesis aislada que trata sobre las *penas*, que;

“...su imposición es propia y exclusiva de la autoridad judicial: compete a la administrativa sólo el castigo de la infracción de los reglamentos gubernativos y de policía, únicamente con multa o arresto hasta por treinta y seis horas, sin que pueda exceder de quince días el arresto en que se permite una multa no pagada” (Amparo administrativo en revisión. , 1923).³

Con lo anterior, queda en evidencia que la imposición de la pena es aplicada por los Jueces especializados en la materia penal, sin embargo, no queda claro lo que debe entenderse por la misma, por ejemplo, una definición doctrinal de ésta consiste en: *“que la pena es el mal que impone el legislador por la comisión de un delito al culpable o culpables del mismo”* (Muñoz Conde & García Arán, 2002, pág. 46). Por otro lado, también se considera a la pena como: *“la legítima consecuencia de la punibilidad como elemento del delito e impuesta por el poder del Estado al delincuente, su noción está relacionada con el ius puniendi”* (Carrancá y Trujillo & Carrancá y Rivas , 1999, pág. 711).

³ Se sugiere ver el “ANEXO 1”.

Para esta tesis, se propone que se entienda a la *pena* como la consecuencia legítima del *ius puniendi* del Estado, prevista en una norma expedida por el legislador democrático, dirigida a las personas que sean culpables de cometer conductas consideradas delito.

Por otra parte, surge la pregunta: ¿qué es el delito? Cabe destacar que no se encuentra ninguna definición de “delito” que hubiese realizado el Poder Judicial Federal como tal; sin embargo, en la doctrina se localiza que: “*delito es toda conducta que el legislador sanciona con una pena*” (Muñoz Conde & García Arán, 2002, pág. 197). El Código Penal Federal –como fuente primigenia— en su artículo 7, primer párrafo indica que: “*Delito es el acto u omisión que sancionan las leyes penales*”. La definición de delito citada no es lo suficientemente esclarecedora, así mismo, se precisa que la discusión doctrinal sobre lo que es el delito no ha llegado a una noción consensuada, al respecto:

“Estériles esfuerzos se han desplegado para elaborar una noción filosófica del delito, independiente de tiempo y lugar. La ineficacia de tal empresa se comprende con la sola consideración de que el delito tiene sus raíces hundidas en las realidades sociales y humanas que cambian según pueblos y épocas con la consiguiente mutación moral y jurídico-política” (Carrancá y Trujillo & Carrancá y Rivas , 1999, pág. 220)

A mayor abundamiento, el artículo 7 del Código Penal Federal ha sido tratado con detenimiento por doctrinistas nacionales especializados en el tema, a saber:

“En resumen, podemos concluir que los caracteres constitutivos del delito, según el art. 7 c.p. son: tratarse de un acto o una omisión, en una palabra, de una acción, de una conducta humana; y estar sancionados por las leyes penales. Al decirse acción (acto u omisión) debe entenderse la voluntad manifestada por un movimiento del organismo o por la falta de ejecución de un hecho positivo exigido por la ley, todo lo cual produce un cambio o peligro de cambio en el mundo exterior. Al decirse que esa acción ha de estar sancionada por la ley se mantiene el principio de que la ignorancia de ésta a nadie aprovecha así como se deduce que por la misma ley se obliga a enumerar

descriptivamente los tipos de delitos, los que, para los efectos penales, pasan a ser los únicos tipos de acciones punibles” (Carrancá y Trujillo & Carrancá y Rivas , 1999, pág. 225)

En ese sentido, y sin ahondar más en el tema ya que no es la materia de ésta tesis, se plantea que se entiende al *delito* como la conducta humana prevista (tipificada) y prohibida en una norma penal, cuya violación –por acto u omisión— trae aparejada la imposición de una pena que únicamente puede ser impuesta por la autoridad judicial.

En suma, el derecho penal como expresión del *ius puniendi* del Estado tiene dos conceptos fundamentales, el delito y la pena, mismos que no pueden ser atendidos unívocamente, por el contrario, deben ser entendidos bajo una visión dual. La existencia y eficacia de ambos conceptos necesariamente estriba en que comparten como suerte una relación bilateral de efecto consecuencia que permite considerar que un concepto como la *pena* es inútil sin el *delito* o al contrario, un *delito* sin *pena* carece *per se* de una causa para existir.

1.2. Sobre el concepto de la infracción y la sanción administrativa

En otro orden de ideas, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación indicó en el cuerpo de una tesis aislada, sobre las *sanciones administrativas* que:

“La imposición de penas de carácter administrativo corresponden a las autoridades de este orden, sin que sea necesaria la comprobación del delito ante la autoridad judicial. La imposición de la sanción no es violatoria de garantías cuando se ajusta a los términos de la Ley administrativa que la impone”⁴

⁴ Se sugiere ver el “ANEXO 2”.

A saber, la *sanción administrativa* usualmente es impuesta por la autoridad administrativa, reiterando que el mundo del universo penal es ajeno al del derecho administrativo, de hecho, la separación de ambos universos es clara en el artículo 21, tercer y cuarto párrafo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,⁵ pero; ¿qué se entiende por sanción administrativa? Ley Federal del Procedimiento Administrativo, Título Cuarto, llamado “De las Infracciones y las Sanciones Administrativas”, artículos 70 a 82, no prevé una definición como tal. Ante dicha omisión, a *prima facie* y en forma general, se puede señalar que la sanción es la:

“...consecuencia jurídica que el incumplimiento de un deber produce en relación con el obligado, a efecto de mantener la observación de las normas, reponer el orden jurídico y reponer el orden jurídico violado y reprimir las conductas contrarias al mandato legal” (García Máynez, 1974, pág. 294).

Expuesto un acercamiento general a la sanción, se introduce la forma en la que se ha dado una estructura organizacional (formal y material) de dicho concepto:

(...) la doctrina clasifica las sanciones con diversos criterios, como puede ser: el de la naturaleza del órgano competente para su aplicación, que distingue a las sanciones judiciales y las administrativas; el de la naturaleza de su contenido, que las agrupa en pecuniarias, privativas de libertad y restrictivas de otros derechos, y el de la naturaleza de la obligación infringida, que las identifica como sanciones civiles, penales, administrativas, etcétera... (Delgadillo Gutiérrez & Lucero Espinosa, 2001, págs. 204-205)

Por otro lado, la doctrina también ha referido que las *sanciones administrativas* también cuentan con otra sub clasificación; por un lado, están las que han llamado *contravencionales*, y por otro, las *disciplinarias*. Por las primeras o *contravencionales*, se entiende que su aplicación o imposición:

⁵ Los párrafos se encuentran referidos en el “ANEXO 3”.

“...procede por la violación a la disposición legal, por no hacer lo que en ella se ordena o hacer lo que ésta prohíbe,...Como características propias de las sanciones contravencionales tenemos que son impuestas a todos los gobernados, sean o no servidores públicos, que hayan violado las normas jurídicas que regulan las relaciones entre la administración y los administrados, y también el hecho de que han sido expedidas para promover la concesión de los fines estatales; son externas al ámbito de la Administración en tanto que trascienden la esfera de la Administración, puesto que se imponen a todos los particulares sin excepción” (Delgadillo Gutiérrez & Lucero Espinosa, 2001, págs. 205-207)

Por las segundas o disciplinarias, se entiende que su aplicación deriva de una situación particular, especial o excepcional del sujeto al que se le impone y su vínculo con el Estado, a partir de su ejercicio en la función pública, es decir, por tener un puesto de funcionario o empleado público, a saber:

“Este tipo de sanciones están reguladas en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos a nivel Federal, y en las leyes de responsabilidades estatales a nivel local. (...) Las sanciones disciplinarias también tienen características propias, que se manifiestan en razón de sus particulares elementos, contenidos y fines. Así, en primer término, tenemos que estas sanciones sólo se aplican a las personas que poseen la investidura de servidor público, que haya violado las normas jurídicas que regulan el ejercicio de la función pública, para preservar la vigencia de los valores fundamentales de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia; son internas al ámbito de la Administración, en cuanto que únicamente se imponen a sus servidores públicos” (Delgadillo Gutiérrez & Lucero Espinosa, 2001, págs. 206-207)

Para esta investigación, se pondrá énfasis o atención en las sanciones *contravencionales* que son dirigidas principalmente a los *particulares*, y no así en las sanciones disciplinarias. Así mismo, se reitera que no es tema de esta investigación

desarrollar lo relativo a las sanciones que se imponen en la materia civil, penal (penas) y/o cualquier otra análoga a éstas, ni tampoco será tema a desarrollar lo relativo al carácter o tipo de las sanciones, es decir, si son pecuniarias, privativas de libertad o restrictivas de otros derechos.⁶

Delimitado lo anterior, se tiene a bien indicar que las *sanciones administrativas* se han entendido como: “...actos administrativos, de los cuales el Estado, a través de sus órganos respectivos, ejercita coacción sobre los particulares cuando éstos no cumplen voluntariamente con las prescripciones de la Ley o las órdenes de esa autoridad” (Galindo Camacho, 1995, pág. 208).

También se encuentra que a la sanción administrativa: “En términos generales, puede definirse como el castigo que aplica la sociedad a través del Derecho, a las violaciones de los ordenamientos administrativos pretendiéndose por medio de ésta, asegurar el cumplimiento de los deberes que tienen los ciudadanos con respecto a la sociedad” (Acosta Romero, 2001, pág. 570).

Por último, el Poder Judicial de la Federación se pronunció específicamente sobre el concepto de la sanción administrativa de la siguiente forma:

“El término "sanción" es ambiguo, pues admite distintas formas o tiene significados diversos. En principio, se concluye que la sanción jurídica es, desde un punto de vista estructural, una reacción -positiva o negativa- frente a ciertas conductas establecidas por el derecho. Ahora bien, partiendo de la noción de sanción que se centra en la reacción negativa prevista por el derecho frente a ciertas conductas, es posible distinguir

⁶ De hecho, el Poder Judicial de la Federación ha reconocido la existencia de otro tipo de sanciones que imponen las autoridades administrativas, a saber, aquéllas que imponen como medida de apremio para conseguir que el particular despliegue una conducta a la que está obligado, y han manifestado que las mismas no corresponden al derecho administrativo sancionador, toda vez que, no se está sancionando la comisión una infracción que no puede ser eliminada, sino bien, se está sancionando una infracción que tuvo la posibilidad de materializarse, para mayor información, se sugiere la revisión de la tesis aislada IV.2o.A.110 A (10a.), misma que se encuentra en el “ANEXO 4”

diferentes acepciones cuya naturaleza diverge considerablemente una de la otra. Así, por ejemplo, la nulidad de un acto puede considerarse como una sanción, pero aquella que establece una consecuencia para el incumplimiento de ciertos requisitos de validez o existencia de un acto jurídico es distinta de la sanción entendida como reproche de una conducta que se desvía de la juridicidad y que da lugar al surgimiento de responsabilidad -civil, política, administrativa o penal-...”⁷

En ese tenor, se propone que la *sanción administrativa* se entienda para este trabajo como el castigo o consecuencia previsto en una norma de carácter administrativo que aplica la administración pública a los particulares o servidores públicos que no cumplan con el mandato de dar, hacer o no hacer tipificado en la norma administrativa, cuya legitimidad deriva de la potestad sancionadora del Estado.

Definida la sanción administrativa, queda por responder qué es la *infracción administrativa*, durante la investigación, se encontró que la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia abordó de nueva cuenta el tema de las infracciones o *contravenciones* y lo delimitó en una tesis aislada del año 1946, al resolver lo siguiente:⁸

...ya sea dentro del sistema bipartita, dividiendo a las infracciones en delito y contravenciones o faltas, como se sigue en algunas legislaciones europeas, distintas a la francesa, la doctrina, uniformemente, ha considerado que deben agruparse, como de menor importancia, aquéllas que ya sea por los bienes jurídicos lesionados o por que el agente no indique una temibilidad apreciable, (...) los delitos se refieren a acciones y omisiones que son contrarias los principios del derecho natural y de la moral, y las contravenciones tienen por objeto aquellas acciones u omisiones que, siendo indiferentes a la luz del derecho natural y la moral, se prohíbe u ordena su realización para mayor utilidad de los ciudadanos y a fin de proteger la seguridad pública y privada, la

⁷ El abstracto proviene de la tesis aislada 1a. XXXV/2017 (10a.), misma que se encuentra en el “ANEXO 5”.

⁸ Cabe destacar que este es uno de los tantos criterios que cohabitan, sin embargo, opté por el mismo en virtud de que trata el tema con suficiente detalle.

prosperidad, del erario y la economía pública y nuestra Constitución en vigor, en su artículo 21, implícitamente sanciona esta división de infracciones de los reglamentos gubernativos y de la policía, (...). Los Códigos de 1929 y 1931, al ocuparse únicamente de los delitos y suprimir el capítulo de faltas, consignado en el código anterior, indudablemente que no tuvieron el propósito de considerar como delitos y objeto de represión judicial, los hechos estructurados hasta antes como faltas, sino que, simplemente quisieron dejar a otros ordenamientos distintos, la sanción y castigo, por las autoridades administrativas, de las infracciones a los bandos de la policía...⁹

De la tesis aislada citada se desprende que a juicio del Poder Judicial Federal –en el año de 1946—, la distinción de la *infracción administrativa* y el *delito* se configura a partir de elementos cualitativos y cuantitativos.

La *infracción administrativa* es una conducta que lesiona bienes jurídicos tutelados en un grado cuantitativo inferior pero, su cualidad es que si bien no se considera indispensable su tutela para mantener cohesionada la sociedad, se prohíbe su realización con la finalidad de proteger a los ciudadanos, así como la seguridad pública y privada; mientras que, el *delito*, es una conducta que afecta en un grado superior cuantitativo a un bien jurídico tutelado que, cualitativamente, se considera indispensable para sostener la sociedad en sí misma, esto es, en sus ámbitos públicos y privados.

La Doctrina especializada en la discusión sobre las semejanzas y diferencias cualitativas entre la *infracción administrativa* y el *delito* ha señalado:

“...que entre ambas figuras existen diferencias esenciales, puesto que el delito se produce cuando el hecho ilícito atenta directamente contra los derechos subjetivos de los ciudadanos, al violar principios morales o de derecho natural que la norma jurídica protege, produciendo un daño o manifestando la intención de producirlo, a diferencia de la infracción, en la que el hecho ilícito lesiona la actividad que la Administración

⁹ Se sugiere ver el “ANEXO 6”.

realiza en favor de los gobernados, por lo que, al perturbar su buen funcionamiento lesiona directamente los intereses particulares” (Delgadillo Gutiérrez & Lucero Espinosa, 2001, pág. 199)

De igual forma, hay una teoría cuantitativa que distingue a la *infracción administrativa del delito*, ésta consiste en que:

“...se desentiende de la naturaleza de las conductas que constituyen ambos ilícitos, al considerar que para la diferenciación sólo se debe tomar en cuenta su grado de peligrosidad para la conservación del orden social; así cuando la conducta ilícita ponga en peligro la conservación del orden social o su estabilidad estaremos frente a un delito, pero si sólo consiste en una violación a reglas de poca importancia, se tratará de una infracción” (Delgadillo Gutiérrez & Lucero Espinosa, 2001, pág. 199)

Para esta tesis, se diferenciará a la infracción administrativa del delito, a partir de la teoría legislativa del Dr. Miguel Ángel García Domínguez, que en palabras de (Delgadillo Gutiérrez & Lucero Espinosa, 2001, págs. 199-200) consideran que:

“La diferencia está en la apreciación del legislador quien, por razones circunstanciales y de necesidad sociales, delimita el campo de la infracción y lo separa del delito con base en decisiones de política criminal, por lo que será necesario consultar la legislación en cada caso para determinar si un ilícito queda comprendido en las infracciones o en los delitos”

En ese orden de ideas, para esta investigación se conceptualizará a la *infracción administrativa* como aquella conducta tipificada y prohibida en una norma administrativa, cuya violación –por acto u omisión— trae aparejada la carga de una sanción administrativa que le corresponde imponer a la administración pública.

2. El derecho administrativo sancionador y su reconocimiento en México: segunda parte

Explicados los cuatro conceptos principales del derecho administrativo sancionador, se tiene a bien seguir este capítulo señalando que el Poder Judicial Federal fue preparando el camino para el reconocimiento de dicha rama previo a la acción de inconstitucionalidad 4/2006. Ahondando, el punto medular de esta rama descansa sobre la distinción de las sanciones administrativas e infracciones administrativas, así como las penas y los delitos, todos como parte del *ius puniendi* del Estado, tal aserción no es gratuita, sino bien, se desprende de una tesis aislada que emitió la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que dice:

“La marcada diferencia entre la naturaleza de las sanciones administrativas y las penales, precisada en la exposición de motivos del decreto de reforma y adiciones al título cuarto de la Constitución Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiocho de diciembre de mil novecientos ochenta y dos, en los artículos que comprende dicho título y en la propia Ley Federal de Responsabilidades de los Servicios Públicos, con base en la cual se dispone que los procedimientos relativos se desarrollarán en forma autónoma e independiente, no significa que en ámbito sancionador administrativo dejen de imperar los principios constitucionales que rigen en materia penal, como es el relativo a la exacta aplicación de la ley (nullum crimen, sine lege y nulla poena, sine lege), que constituye un derecho fundamental para todo gobernado en los juicios del orden criminal, garantizado por el artículo 14 de la Constitución Federal, sino que tal principio alcanza a los del orden administrativo...”¹⁰

Del criterio antes citado, se aprecia que para el año 2001 la discusión del Poder Judicial Federal aún no se centraba en reconocer o negar la presencia de la rama del derecho administrativo sancionador, sino bien, sus razonamientos consistían en: (a)

¹⁰ Se sugiere ver “ANEXO 7”.

discutir las diferencias y semejanzas entre la infracción administrativa y el delito, así como la sanción administrativa y la pena; y **(b)** dilucidar si eran aplicables, oponibles o invocables los *principios sustantivos constitucionales* que rigen el derecho penal en el derecho administrativo sancionador, verbigracia, un tópico discutido –antes de aceptar la existencia del derecho administrativo sancionador— es la constitucionalidad de leyes que prevén *sanciones administrativas* pero no las *infracciones administrativas* o tipos administrativos que las originan, al respecto, el Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito dijo:

“Si una Ley señala cuáles son las sanciones administrativas que se pueden imponer por violaciones a las mismas, a sus reglamentos y demás disposiciones que de ella emanen, pero no prevé el supuesto sancionado o “tipo”, es decir, la descripción de la conducta o hecho infractor de los que dependa la sanción, implica que el legislador está delegando su función –tipificar la infracción— a la autoridad administrativa. Leyes de este tipo, conocidas como “leyes en blanco” o “leyes huecas” resultan inconstitucionales en virtud de que violentan, por una parte, la garantía de exacta aplicación de la ley (nullum crimen, y nulla pena sine lege) consagrada en el párrafo tercero del artículo 14 constitucional (aplicable tratándose de infracciones y sanciones administrativas dada su identidad ontológica con la materia penal) en la medida en que crean una situación de incertidumbre jurídica y estado de indefensión para el gobernado porque la autoridad que aplica la ley...”¹¹

Los criterios anteriores y otros varios, son los antecedentes que se consideraron como los más ilustrativos para ejemplificar la discusión previa que llevó al Poder Judicial Federal a reconocer la realidad del derecho administrativo sancionador como rama autónoma del Derecho Penal.

En ese orden de ideas, es oportuno retomar el análisis de la acción de inconstitucionalidad 4/2006 precisada al inicio de este capítulo, caso judicial en el que se

¹¹ Se sugiere ver “ANEXO 8”.

reconoce expresamente la existencia de la rama mencionada en el sistema jurídico mexicano, en éste se indicó que:

“El tercer párrafo del artículo 14 constitucional prevé la garantía de legalidad, la cual, tanto en el derecho penal como en el derecho administrativo sancionador responde al diverso principio nullum crimen, nulla poena sine lege que proscribe la analogía o la mayoría de razón en la imposición de penas.

(...)

En este orden de ideas, tanto el derecho penal como el derecho administrativo sancionador resultan ser dos inequívocas manifestaciones de la potestad punitiva del Estado o ius puniendi, entendido como la facultad que tiene éste de imponer penas y medidas de seguridad ante la comisión de ilícitos.

De un análisis integral del régimen de infracciones administrativas, se desprende que el derecho administrativo sancionador posee como objetivo garantizar a la colectividad en general, el desarrollo correcto y normal de las funciones reguladas por las leyes administrativas, utilizando el poder de policía para lograr los objetivos en ellas trazados cuestión en la que va inmerso el interés colectivo.

Por sanción administrativa debemos entender aquí un castigo infringido por la administración a un administrado como consecuencia de una conducta tachada como ilícita por la Ley. Este castigo puede consistir en la privación de un bien, de un derecho, la imposición de una obligación de pago de una multa, arresto, etcétera.

La sanción administrativa cumple en la ley y en la práctica distintos objetivos preventivos o represivos, correctivos o disciplinarios o de castigo.

Así el llamado derecho administrativo sancionador consiste en la competencia de las autoridades administrativas para imponer sanciones a las acciones y omisiones antijurídicas. De este modo, la pena administrativa es una función jurídica que tiene lugar como reacción frente a lo antijurídico, frente a la lesión del derecho administrativo.

Por lo anterior, podemos afirmar que la pena guarda una similitud fundamental con la sanción penal, toda vez que como parte de la potestad punitiva del Estado, ambas tienen un lugar como reacción frente a lo antijurídico. En uno y otro supuesto, la conducta humana es ordenada o prohibida bajo la sanción de una pena. Que esta pena la imponga en un caso el tribunal y en otro la autoridad administrativa, constituye una diferencia jurídico-material entre los dos tipos de normas penales; no obstante, la elección entre pena y sanción administrativa no es completamente disponible al legislador en tanto que es susceptible de ser controlable a través de un juicio de proporcionalidad y razonabilidad en sede constitucional.

La acción administrativa alcanza planos cada vez más amplios, pues la vida social es dinámica, el desarrollo científico y tecnológico revoluciona a pasos agigantados las relaciones sociales, y sin duda exige un crecimiento de la actuación estatal, en específico, de la administración pública y la regulación del poder de policía por parte del legislador para encauzar con éxito las relaciones sociales, lo que de hecho conlleva a una multiplicación en la creación de nuevas sanciones administrativas.

En este tenor, dada la similitud y la unidad de la potestad punitiva en la interpretación constitucional de los principios del derecho administrativo sancionador, puede acudir a los principios sustantivos, como son, entre otros, el principio de legalidad, el principio non bis in ídem, la presunción de inocencia e incluso la prescripción de las sanciones, aun cuando la traslación de los mismos en cuanto a grados de exigencia no pueda hacerse de esa forma automática, porque la aplicación de dichas garantías al

procedimiento administrativo sólo es posible en la medida que resulten compatibles con su naturaleza.

Desde luego, el desarrollo jurisprudencial de estos principios en el campo administrativo sancionador –apoyado en el derecho público estatal y asimiladas algunas de las garantías del derecho penal— irá formado los principios sancionadores propios para este campo del ius puniendi del Estado, sin embargo, en tanto esto sucede, es válido tomar a préstamo y manera productiva las técnicas garantistas del derecho penal...” (Acción de inconstitucionalidad 4/2006. Procurador General de la República., 2006, pág. 23 a 27)¹²

Conforme a lo citado, se puede concluir que la rama del derecho administrativo sancionador que reconoció México en el 2006 tiene sus antecedentes en la discusión sobre las diferencias y semejanzas que guardan los conceptos delito y pena con los de infracción administrativa y sanción administrativa, a partir de la premisa de que esos cuatro conceptos tienen una identidad ontológica¹³ que parte de la *potestad* que tiene el Estado para castigar las conductas antijurídicas –previstas en normas penales y administrativas— cuya observancia y cumplimiento por parte de los particulares se estima necesaria para mantener la sana convivencia y desarrollo de la sociedad.

No se deja pasar la oportunidad enfatizar que el derecho administrativo sancionador, como rama emergentemente contemporánea en el derecho nacional, ha tenido a bien tomar prestados los principios sustantivos o fundamentales del derecho penal para construir los propios. Al respecto, se considera que esa afirmación es una premisa falsa que podría ser materia de una tesis que la someta a comprobación, pues la propuestas que se

¹² Esta ejecutoria dio lugar a las jurisprudencias contenidas en los siguientes anexos: “ANEXO 9”, “ANEXO 10” Y “ANEXO 11”.

¹³ Refiriendo a que los conceptos que se ligan bilateralmente comparte una misma cualidad y ésta es que su existencia o razón de ser parte de la potestad punitiva que el Estado ejerce para mantener el control social de la sociedad.

han hecho en torno a esto han sido completamente nulas; es decir, durante toda la investigación no se vio que el derecho administrativo sancionador esté creando, o siquiera proponiendo nuevos principios, por el contrario, se ha centrado en invocar los principios que restringen o limitan el campo de actuación de su familiar, el derecho penal, pero nada más; no se ahondará en el tema ya que no es materia de esta investigación.¹⁴

2.1. Los principios fundamentales penales: El principio de legalidad penal

Explicadas las ideas anteriores, surge de nuevo la pregunta; ¿qué son los principios sustantivos o fundamentales penales a que refiere la sentencia? Para dar respuesta, se parte de la siguiente premisa: la constitución es una norma máxima en un orden jerárquico, que, evidentemente, prevé una serie de mandatos de optimización o principios que *“expresan directamente los valores incorporados al sistema jurídico”* (Atienza & Ruiz Manero , 2000, pág. 342), cabe destacar, que éstos no son de ninguna forma absolutos, es decir, su materialización es palpable o tangible, su exigibilidad es innegable, pero aquélla nunca será incondicional, además, es pertinente concretizar que los principios no son oponibles directamente, sino bien, por función, son un parámetro con el cual se interpretan las reglas deónticas que prohíben o permiten u obligan una conducta; por lo que, pragmáticamente hablando, son *derechos sustantivos* que por estar previstos en la máxima ley se les nombrará en esta tesis como fundamentales.

En ese tenor, la construcción de la materia penal, tal y como la podemos presumir en la actualidad, ha sido una conquista continua de valores fundamentales o derechos sustantivos sobre la potestad punitiva del Estado, en palabras de (Carrancá y Trujillo & Carrancá y Rivas , 1999), citadas por (Ruiz Rodríguez, 2004, pág. 65): *“el límite del ius puniendi es la ley penal, de lo cual se infiere que también la ley es fuente y medida de un derecho subjetivo del delincuente”*, por tanto, los principios sustantivos o fundamentales

¹⁴ Como punto de interés, se precisa que si bien los particulares no han creado nuevos principios, las autoridades administrativas por el contrario, han sido innovadoras al invocar figuras del derecho penal en el derecho administrativo sancionador, para prueba de ello, se puede revisar la tesis aislada I. 1o.A.E.157 A (10a), misma que se puede consultar en el “ANEXO 12”.

penales son derechos previstos en la carta fundamental que limitan o restringen el *ius puniendi* del Estado en el ámbito penal.

A partir de la acción de inconstitucionalidad 4/2006, algunos de esos principios son oponibles al derecho administrativo sancionador, claro, precisando que esa traslación o invocación será viable siempre y cuando esos principios sean compatibles con la naturaleza sancionadora del procedimiento administrativo.¹⁵

Algunos de esos principios penales fundamentales que reconoce nuestra constitución –entre otros– son: (a) el principio *non bis in ídem*¹⁶, (b) la presunción de inocencia, (c) el principio de legalidad, todos previstos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Al respecto, sobre los dos primeros no se profundizará, ya que no forman parte del objeto de estudio de esta tesis, luego, por reducción, es evidente que se realizará un aproximamiento al principio de legalidad penal para finalizar este subcapítulo.

El principio de legalidad penal tiene su fundamento en el artículo 14, tercer párrafo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, cuya redacción es la siguiente:

Artículo 14. *A ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna.*

(...)

En los juicios del orden criminal queda prohibido imponer, por simple analogía, y aún por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al delito de que se trata.

¹⁵ Para más información, se sugiere la revisión de la tesis aislada 1a. CCCLXXI/2014 (10a.), misma que se puede consultar en el “ANEXO 13”.

¹⁶ Sobre el tema, se recomienda la lectura de las tesis aisladas contenidas en los siguientes anexos: “ANEXO 14” Y “ANEXO 15”.

Ese párrafo, en particular, es un reflejo del aforismo latino que reza *nullum crimen nulla poena sine lege*, que significa que no puede existir una pena sin un delito que esté previsto en una ley formal y materialmente legislativa,¹⁷ dicho de otra manera: “...no hay delito ni pena sin ley y es la ley la fuente única de nuestro derecho penal” (Carrancá y Trujillo & Carrancá y Rivas , 1999, pág. 168).

Es importante precisar que lo que pretende la locución referida es evitar –a todo costa— que una conducta desplegada por cualquier ciudadano pueda ser considerada punible y penalizada por el Estado sin haber existido su tipificación con anterioridad a su ejecución, a saber, este principio funciona como la línea fronteriza que delimita la facultad punitiva del Estado.

En ese orden de ideas, el principio de legalidad en palabras de (Beristain, 1973) citadas por (Ruiz Rodríguez, 2004, pág. 61): “(...) representa una de las más preciadas conquistas del Derecho en el siglo XVIII, pero no es un fin, sino un medio, utilizable sólo tanto cuanto conduzca a la meta deseada: a la seguridad y certeza jurídica”, por otro lado, para algunos otros expertos, el principio de legalidad no solo sirve para evitar los abusos de poder punitivo del Estado frente a los particulares mediante su distribución, sino bien, lo reconocen por su función preventiva, a saber:

“Como ya lo mencionamos, un sector importante de la doctrina considera que la función del Derecho penal es fundamentalmente de motivación (prevención general) y, por esta razón, ve en el principio de legalidad un mecanismo operativo para llevar a cabo tal motivación sobre los ciudadanos. Según este entendimiento del principio de legalidad, la determinación previa de las leyes penales permite que el ciudadano sepa qué conductas puede realizar y cuáles no, así como con qué penas pueden ser sancionadas sus infracciones de la norma, de manera que pueda sopesar las consecuencias de sus acciones y decidirse por una conducta adecuada a Derecho” (García Cavero, 2003, pág. 139)

¹⁷ Sobre la diferencia formal y material se ahondará en un capítulo posterior.

Sin despreciarse lo anterior, se supone pertinente para esta tesis, que se refiera al principio de legalidad como un medio de control del *ius puniendi* del Estado, puesto que el propio artículo 14 constitucional reitera que no debe existir la imposición de una pena por analogía; es decir, exige que el legislador (estatal o federal) decida cuál acción –por comisión u omisión— es un delito, y, a su vez, obliga a que el juez penal solamente imponga la pena cuando no quepa duda de que la conducta desplegada por el particular encuadre totalmente en el delito creado por el legislador, en palabras de (Collin Sánchez, 1992), citadas por (Ruiz Rodríguez, 2004, pág. 64): “... esa obligación (garantía) es un principio de principios, la legalidad del actuar procesal que se escinde en el estricto acatamiento al deber ser emanado de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y los demás ordenamientos jurídicos”; dicho de otra manera, el principio de legalidad se convierte en la regla de reconocimiento a la cual se remiten todas las normas penales al momento de ser sometidas a un escrutinio de constitucionalidad para definir si deben ser aplicadas o no.¹⁸

Para finalizar este capítulo, se retoma lo que el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación reiteró en la acción de inconstitucionalidad 4/2006, que el principio de legalidad penal;

“...puede ser aplicado mutatis mutandi al derecho administrativo sancionador,

El principio de legalidad constituye un importante límite externo al ejercicio del ius puniendi del Estado, con base en el cual la Norma Suprema impide que los poderes Ejecutivo y Judicial, –este último a través de la analogía y mayoría de razón–

¹⁸ Al respecto, entiende a la regla de reconocimiento como aquella a la que “*se le puede considerar como el último punto de referencia en el Derecho...*”, (Atienza M. , 2001, pág. 86), esto es, se refiere a la norma o *meta-norma* que justifica la existencia y validez de otra. Es importante destacar que si bien, hay otras normas constitucionales que refieren al procedimiento legislativo que debe tener una norma que contenga un delito-pena para que sea válida, p. ej., los artículos 71, 72 y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no resulta menos cierto que en caso de ser sometida –esa norma— a un escrutinio por parte del Poder Judicial la última regla de reconocimiento será el principio de legalidad, cuya aceptación por parte de la comunidad jurídica (abogados, jueces, estudiantes, autoridades administrativas, legislativas etcétera) es una costumbre.

configuren libremente delitos y penas, o infracciones y sanciones; es decir, el mencionado principio exige que todo acto de los órganos del Estado debe encontrarse fundado y motivado conforme a las leyes establecidas con anterioridad al hecho que se sanciona. Dicho principio posee como núcleo duro básicamente dos principios: el de reserva de ley y el de tipicidad.

Por lo que se refiere al primero, se traduce en que determinadas materias, o ciertos desarrollos jurídicos, deben estar respaldados por la ley o simplemente que la ley es el único instrumento idóneo para regular su funcionamiento.

Por su parte, el principio de tipicidad se manifiesta como una exigencia de predeterminación normativa clara y precisa de las conductas ilícitas y de las sanciones correspondientes.

Dicho en otras palabras, el principio de tipicidad se cumple cuando consta en la norma una predeterminación inteligible de la infracción y de la sanción; supone en todo caso la presencia de una lex certa que permita predecir con suficiente grado de seguridad las conductas infractoras y las sanciones.

La descripción legislativa de las conductas ilícitas debe gozar de tal claridad y univocidad que el juzgador pueda conocer su alcance y significado al realizar el proceso mental de adecuación típica, sin necesidad de recurrir a complementaciones legales que superen la interpretación y que lo llevarían al terreno de la creación legal para suplir las imprecisiones de la norma.

Así, para garantizar debidamente la seguridad jurídica de los ciudadanos, no bastaría con una tipificación confusa o indeterminada que condujere a los gobernados a tener que realizar labores de interpretación, para las que no todos están preparados, y de esa manera tratar de conocer lo que les está permitido y lo que les está vedado hacer. Es por ello esencial a toda formulación típica que sea lo suficientemente clara y precisa

como para permitirles programar su comportamiento sin temor a verse sorprendidos por sanciones que en modo alguno pudieron prever. En este aspecto, lo que está proscrito es que la norma penal induzca a errores o los favorezca con motivo de su deficiente o atormentada formulación.

En este orden de ideas, el principio de tipicidad, normalmente referido a la materia penal, debe hacerse extensivo a las infracciones y sanciones administrativas, de modo tal que si cierta disposición administrativa establece una multa por alguna infracción, la conducta realizada por el afectado debe encuadrar exactamente en la hipótesis normativa previamente establecida, sin que sea lícito ampliar ésta ni por analogía, ni por mayoría de razón” (Acción de inconstitucionalidad 4/2006. Procurador General de la República., 2006, págs. 31-32),

De lo anterior, queda precisar que el principio de legalidad penal es aplicable al derecho administrativo sancionador con ciertos “matices” que deberán ser justificados por el Juez¹⁹ siguiendo un procedimiento específico para su operatividad.²⁰ Además, el mismo se sostiene a partir de dos pilares o sub principios que conforman su núcleo duro, el primero, es la reserva de ley, mismo que consiste en exigir que las conductas penales y sus sanciones sean desarrolladas en la ley formal y materialmente legislativa.²¹ El segundo, es la tipicidad, que exige al Legislador que delimite a un grado perfecto (no vago e imperfecto) mediante la “taxatividad” de la conducta que considera delito al estar prohibida la

¹⁹ En la tesis aislada 1a. CCLXXVII/2016(10a.), contenida en el “ANEXO 16”, se indicó que el juzgador debe analizar caso por caso si es posible invocar los principios fundamentales del derecho penal y esgrimir las razones que soporte su decisión.

²⁰ En la tesis aislada 1a.CCCLXXI/2014 (10a.), contenida en el “ANEXO 17”, se concedió tanto a los particulares, como a los jueces, una metodología –un poco complicada— que permite realizar conceptos y consideraciones para invocar los principios fundamentales de la materia penal en el derecho administrativo sancionador.

²¹ Es importante precisar, que el principio de reserva de ley penal NO exige que todos los delitos estén previstos en un mismo código penal, sino bien, es laxo en cuanto a que le permite al legislador ir creado los mismos en las normas especiales, para prueba de esto, basa con verificar la tesis aislada 1a. CLXVII/2004, contenida en el “ANEXO 18”.

imposición de cualquier pena por analogía o mayoría de razón (plenitud hermética).²² Para esta tesis, se precisa que solamente será objeto de estudio el principio de legalidad penal, específicamente el sub principio de reserva de ley, y, su invocación en el derecho administrativo sancionador.

Bajo el último tamiz, entonces se estima pertinente concluir este capítulo con la siguiente pregunta: **¿Cómo opera el principio de reserva de ley penal cuando se traslada al derecho administrativo sancionador?**

CONCLUSIONES

- El derecho administrativo sancionador del Estado es una sub rama del derecho administrativo que regula la potestad que tiene la administración pública para castigar y/o sancionar conductas ilícitas o antijurídicas desplegadas por particulares y servidores públicos que impiden la consecución de los fines públicos.
- El derecho administrativo sancionador como rama autónoma tiene su justificación en la teoría del *Ius Puniendi*.
- El *ius puniendi* del Estado se justifica como un medio de control social cuya finalidad es mantener y proteger el orden público y el interés social.
- El reconocimiento del *derecho administrativo sancionador* como rama autónoma del derecho penal en México tiene sus antecedentes en discusiones sobre la distinción del delito y la infracción, así como la pena y la sanción administrativa.

²² Si se quiere conocer más sobre esta figura y su planteamiento en el derecho penal, se sugiere la lectura de los criterios que se encuentran en los siguientes anexos: "ANEXO 19" y "ANEXO 20".

- El *delito* es la conducta humana prevista (tipificada) y prohibida en una norma penal, cuya violación –por acto u omisión— trae aparejada la imposición de una pena que únicamente puede ser impuesta por la autoridad judicial.
- La *pena* es la consecuencia legítima del *ius puniendi* del Estado, prevista en una norma expedida por el legislador democrático, dirigida a las personas que sean culpables de cometer conductas consideradas delito.
- La *infracción administrativa* aquella conducta tipificada y prohibida en una norma administrativa, cuya violación –por acto u omisión— trae aparejada la carga de una sanción administrativa que le corresponde imponer a la administración pública.
- La *sanción administrativa* es el castigo o consecuencia previsto en una norma de carácter administrativo que aplica la administración pública a los particulares o servidores públicos que no cumplan con el mandato de dar, hacer o no hacer tipificado en la norma administrativa, cuya legitimidad deriva de la potestad sancionadora del Estado.
- Los principios penales constitucionales son derechos subjetivos, que por estar en el texto constitucional, entonces, se les puede llamar fundamentales y cuya finalidad es restringir o limitar el *Ius Puniendi* del Estado.
- El *principio de legalidad penal* es igual al aforismo *nullum crimen nulla poena sine lege* y, significa, que en la materia penal no puede existir ningún delito ni pena que no esté previsto en la ley; por lo que, dicho principio es un medio de control de la facultad introductoria de normas penales al ordenamiento jurídico.
- El *principio de legalidad penal* está construido por dos elementos: la reserva de ley, que significa que el delito y la pena siempre deben estar en ley; y la tipicidad, lo que

significa que en las norma siempre debe existir una descripción clara y precisas de las conductas delictivas y sus respectivas penas.

- El principio de legalidad penal es trasladable al derecho administrativo sancionador en tanto que ambas ramas (autónomas de si mismas) pertenecen al Ius Puniendi del Estado, respetando la razón de *mutatis mutandis*; esto es, cambiando o adecuando lo necesario de dicho principio de una rama a otra.

CAPÍTULO 2. EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD ADMINISTRATIVO: LA MODULACIÓN DEL PRINCIPIO DE LEGALIDAD PENAL APLICADO EN EL DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR MEXICANO

El principio de legalidad es un objeto de estudio fascinante al ser de carácter “indeterminable”, es decir, tiene suficientes conceptos y significados que sería imposible poder agotarlos en una sola investigación por más minuciosa que esta pueda llegar a ser. A saber, durante la investigación se identificó que dicho principio –en un sentido amplio— exige al Estado Mexicano que sujete o justifique cualquier acto de autoridad al derecho en sí mismo; esa orden o mandato, descansa principalmente en los artículos 14, 16, 49, 73 y 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y cuenta con matices específicos para las ramas del derecho penal, administrativo, legislativo y electoral, entre muchos otros.

En el capítulo anterior, se concretó al principio de legalidad como una expresión que limita el *ius puniendi* del Estado en la rama del derecho penal;²³ ahora, en el presente capítulo, se trabajará lo relativo a la oponibilidad de dicho principio en la esfera del derecho administrativo y como, sus características, son –sin ser evidente— condicionantes de la aplicación del principio de legalidad penal aplicado en el derecho administrativo sancionador; esto es, se tiene como objetivo acreditar *que las reglas del principio de legalidad aplicables para el derecho administrativo y el derecho penal forman un híbrido que a su vez permea en la modulación o expresión mínima del principio de legalidad penal aplicado al derecho administrativo sancionador.*

Expuesto lo anterior, se precisa que la principal propiedad del principio de legalidad como garantía de *seguridad jurídica*²⁴ en el derecho administrativo, es su cualidad o característica binaria.

²³ El estudio del principio de legalidad puede llevarse a cabo con la revisión del “*due process*” o debido proceso y las garantías judiciales, sin embargo, esa expresión no forma parte de esta investigación.

²⁴ Cabe precisar que la seguridad jurídica es un fenómeno de certeza para particulares, es decir, les permite saber con plenitud cuales son las consecuencias que tendrán si actúan de cierto modo, por lo tanto, se privilegia el valor de la previsibilidad, en palabras del autor L. Ribo Durán, citadas por el Dr. Ramón Vera Reyes, la seguridad jurídica es: “...otro de los valores de gran consideración, por cierto, de importancia básica,

La primera característica, permite identificar o contrastar si una autoridad (administrativa, legislativa o judicial) actuó frente a un particular o, inclusive, frente a otra autoridad, al amparo de una norma precedente que le concediera facultades –discrecionales o regladas— para ello.

A mayor abundamiento, la primera característica del principio de legalidad en el derecho administrativo; se refiere a la aplicación de normas por parte de las autoridades administrativas de conformidad a la precedencia de normas que se lo permitan,²⁵ en palabras del Profesor Gabino Fraga:

“Cuando definimos la función administrativa, indicamos que constituye una función del Estado que se realiza bajo un orden jurídico. Este último elemento significa que el llamado principio de legalidad consiste en que ningún órgano del Estado puede tomar una decisión individual que no sea conforme a una disposición general anteriormente dictada...” (Fraga, 1994, pág. 99)

La segunda característica del principio de legalidad en el derecho administrativo es; que funciona como un coto vedado para la innovación, creación o producción normativa en un *ordenamiento jurídico*.²⁶ Dicho de otra forma, limita la integración o *validez*²⁷

porque la certeza de saber a qué atenerse, es decir, la certeza que el orden vigente ha de ser mantenido aún bajo la coacción, da al ser humano la posibilidad de desarrollar su actividad, previendo en buen medida cuál será la marcha de su vida jurídica” (Vera Reyes, pág. 95)

²⁵ El ciclo de la norma preexistente irónicamente termina y comienza con la constitución que emite el poder constituyente, quien no tiene una norma que lo facultara para emitir dicho ordenamiento.

²⁶A manera de concepto, reconozco que el *ordenamiento jurídico* es un conjunto de normas y principios, por lo tanto, niego las tesis positivista y formalista que aseguran una separación entre la moral y el derecho, en palabras de Manuel Atienza: *“En opinión de Dworkin, además de reglas, esto es, pautas relativamente específicas de conducta, los Derechos contienen también principios, que pueden ser de dos tipos: las policíes o directrices, las normas que fijan objetivos de carácter económico, social o político; y los principios en sentido estricto, o sea, exigencias de tipo moral (como la de que nadie puede beneficiarse de su propio comportamiento ilícito), que establecen derechos (...) Los ciudadanos que viven bajo un sistema jurídico no parten tampoco de que el Derecho y la moral sean mundos completamente separados. Si, en general, se considera que el Derecho de un Estado democrático es legítimo y, en consecuencia, que deben obedecerse sus normas, es porque se entiende que ese Derecho asegura (aunque sea imperfectamente) valores morales; una cierta libertad, una cierta igualdad, una*

indiscriminada de normas al sistema jurídico por parte de las autoridades administrativas, a no ser que éstas gocen con la potestad para integrar dichas normas, además, el principio de legalidad también vigila que esas normas sean apegadas a los principios y valores que el Pacto Federal Mexicano obliga a respetar por medio de un examen jerárquico.

Por su parte, el autor Garrido Falla, citado por la Dra. Torruco Salcedo, dice que el principio de legalidad abriga “...el respeto absoluto en la producción de normas administrativas al orden escalonado exigido por la jerarquía de las fuentes...” (Salcedo, pág. 6), así mismo, el profesor Gabino Fraga indica que:

“El principio de legalidad se puede entender desde un punto de vista material, en cuyo caso su alcance es el que de la norma en la que se funde cualquier decisión individual tiene que ser una norma de carácter abstracto e impersonal. Puede también ser tomado en su sentido formal, es decir que debe ser una disposición expedida por el Poder que conforme al régimen constitucional esté normalmente encargado de la formación de las leyes”. (Fraga, 1994, pág. 99)

Resulta oportuno precisar que el maestro Gabino Fraga reitera que hay dos formas de clasificar las *funciones* de los poderes ejecutivo, legislativo e, inclusive, el judicial;

*“(a) Desde el punto de vista del órgano que la realiza, es decir, adoptando un criterio **formal, subjetivo u orgánico**, que prescinde de la naturaleza intrínseca de la actividad, las funciones son formalmente legislativas, administrativas o judiciales, según que estén atribuidas al Poder Legislativo o al judicial, y*

cierta justicia. La Ley no se cumple, o se cumple siempre simplemente porque sea la ley, sino porque se entiende que es justa. Y de ahí que cuando se percibe un carácter injusto (o particularmente injusto) surjan movimiento sociales para acabar con esa situación” (Atienza M. , 2001, pág. 74 y 91)

²⁷ Una norma que confiere poder para crear otra norma es válida: “si se ha realizado o dictado de acuerdo con los requisitos establecidos en la correspondiente norma que confiere poder; y con la validez se vincula la noción de nulidad o anulabilidad: como consecuencia del incumplimiento de esos requisitos, no se produce, o no se produce del todo...” (Atienza M. , 2001, pág. 88)

*(b) Desde el punto de vista de la naturaleza intrínseca de la función, es decir, partiendo de un **criterio objetivo, material**, que prescinde del órgano al cual están atribuidas, las funciones son materialmente legislativas, administrativas o judiciales según tenga los caracteres que la teoría jurídica ha llegado a atribuir a cada uno de esos grupos.”*
(Fraga, 1994, pág. 29)

La clasificación de las funciones a las que refiere el maestro Gabino Fraga se han convertido en un método o criterio clásico que permite a los operadores jurídicos distinguir –respecto a la innovación del ordenamiento jurídico— si la Ley que emite el poder legislativo, así como reglamento y las normas administrativas generales que emite el poder ejecutivo son válidas al ser sometidas a un examen comparativo con la Constitución en el que se invoquen los principios de separación de poderes, reserva de ley o supremacía de la Ley (de los cuales se hablará más tarde). El método de validez se conforma por dos conceptos básicos: **(a)** el criterio formal; y **(b)** el criterio material, los cuales, en un plano elevado, pueden ser identificados de la siguiente manera:

“Usualmente, el término validez formal o existencia se emplea para referirse al cumplimiento de una serie de requisitos relativos a las formas y procedimientos para la producción de resultados institucionales, así como la competencia del órgano que emana. En cambio, el término validez material o sustantiva es usado para designar la compatibilidad del contenido del acto o la norma con lo dispuesto en norma superiores. De modo que los juicios de validez formal y su validez material no están referidos exactamente en el mismo objeto: la validez formal se predicaría del acto que da lugar al resultado normativo; mientras que la validez material afectaría el contenido del resultado...Los juristas suelen también atribuir una diferente naturaleza a los juicios de validez formal y material: sostienen que la verdad sobre los juicios validez formal depende de simples averiguaciones empíricas o de hechos; mientras que los juicios de validez material requieren de una actividad interpretativa más compleja que involucra necesariamente juicios normativos. Por tanto, los juicios de validez formal sólo requieren comprobar que se dan los hechos o actos que atribuyen la competencia y que el acto

realizado por el sujeto es de la clase prevista en la norma de competencia; mientras que los juicios de validez material exigen la formulación de los juicios normativos fundados en principios o valores.” (Ródenas, 2012, pág. 63 y 65)

Como ya se había precisado en el primer capítulo, la constitución es una norma jurídica máxima con valores amplios y principios abstractos, en ese sentido, las normas jurídicas de menor rango a ésta (ley, reglamento, normas administrativas generales) deben ser creadas por los órganos facultados para ello y conforme a los procesos previstos en la propia constitución, a este criterio de validez normativo se le llama “*el nivel formal donde la validez de la norma depende del seguimiento de los procesos de creación normativa establecidos en la norma superior y de la competencia del órgano emisor de la misma*” (De la Cueva, 1982), además del proceso creativo y subjetivo de las normas jurídicas secundarias, también se puede hacer referencia a otro criterio de validez, que subyace en la necesidad de que esas normas sean acordes con los principios previstos en la norma máxima, a esta característica objetiva o cualitativa se le reconoce como “*El nivel material, en el cual, el contenido de la norma inferior tiene que adecuarse al contenido de la norma a la que se encuentra jerárquicamente subordinada, y así sucesivamente, pero en todo caso debe ser conforme a la norma suprema.*” (De la Cueva, 1982), este criterio se liga, al contenido justo de la norma.

Bajo ese tamiz, se aprecia que algunos autores han precisado que el principio de legalidad (en su faceta de limitante a la producción normativa) debe ser llamado *principio de juricidad*, al respecto, el profesor José Roldan Xopa dice: “*Así lo hace Adolf Merkl, quien distingue el principio de legalidad en referencia a la sujeción de la administración a la ley; y, por otra parte el principio de juricidad entendido en referencia al ordenamiento jurídico*” (Roldán Xopa, 2008, pág. 100). Al respecto, se precisa que el concepto de *principio de juricidad* no se utilizará para esta investigación ya que no se localizó ningún criterio (tesis aislada o jurisprudencia) Mexicano que se refiera al mismo; sin embargo, no se omite precisar que en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos ese concepto ha sido ampliamente acuñado.

A este capítulo, no le incumbe –como tema principal— la primera característica del principio de legalidad administrativo (sujeción de la actuación administrativa a una ley predecesora); sino bien, el objeto de estudio será la segunda característica de dicho principio, que refiere a la integración, innovación o producción con validez de las normas administrativas en el ordenamiento jurídico, que a su vez, dan origen o sustento a las normas administrativas sancionadoras introducidas por el poder ejecutivo en el ordenamiento jurídico, ¿por qué?

Porque esa característica ha dado lugar a la existencia de una crisis a la que se apela en este trabajo como: “elefantiasis normativa administrativa”²⁸ o “hiperinflación de la normatividad administrativa”;²⁹ que a su vez da origen a un fenómeno que se opta por llamar “elefantiasis normativa administrativa sancionadora”; esto es, la existencia de un cumulo desmesurado de normas sancionadoras que actualmente concurren en el ordenamiento jurídico mexicano, específicamente en el universo del Derecho Administrativo Sancionador, crisis que, a su vez, resulta ser la consecuencia natural que provoca el Estado Mexicano al relativizar en un sentido negativo el principio de legalidad, por tener la mirada puesta en la idea de maximizar:

“...la lógica de la eficiencia. El propio mandamiento legislativo se limita a declaraciones de objetivos genéricos que no son mandamientos de ejecución. Así pues, como dice Martín Díaz y Díaz: (...) el principio de legalidad es más un símbolo de una legitimidad moderna –cuya expresión se realiza en ámbitos técnicos de solapada laxitud—, que un sistema de anticipación regulativa con plenitud efectivamente acreditada. En realidad, los mecanismos que garantizan la legalidad protegen de manera principal los casos de conflictos flagrantes entre gobernantes y gobernados,

²⁸ Este término lo acuñan diversos autores para describir la explosión de las normas técnico-administrativas en los últimos años, no fue posible localizar quién fue el primer autor que lo utilizó.

²⁹ Tal como lo hace el catedrático Roberto Dromi.

pero siempre dejan sin ocupar un rango donde ocurren actos que no resultan previsibles desde el punto de vista legislativo” (Roldán Xopa, 2008, pág. 101)

Para finalizar, resulta importante precisar que se entiende a la *eficiencia* como el ejercicio razonado que permite a la Administración Pública elegir los programas idóneos que le permitirán alcanzar los fines de su existencia –bien común—; mientras que, cuando hablamos de *eficacia*, entendemos que la actividad elegida permitió producir u obtener el resultado buscado por la Administración Pública. (Valls Hernández & Matute González , 2003, pág. 3)

1. La teoría de la división de poderes: una realidad laxa contraria a estricta.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como cualquier otra constitución del mundo, contiene dos dimensiones, en palabras de Miguel Carbonell:

“..., la Constitución mexicana contiene dos grandes tipos de normas; unas referidas a los derechos que tienen todas las personas, o todos los ciudadanos, por el solo hecho de estar dentro del territorio; otras se refieren en la forma en la que se organizan los poderes públicos y en su ámbito de competencia, es decir, las normas de la Constitución delimitan lo que puede hacer cada uno de los poderes públicos del Estado mexicano.” (Carbonell, 2012, pág. 7 a 8)

Al tenor de lo anterior, es importante comunicar que no se ahondará en la dimensión dogmática o sustancial de la Constitución en este capítulo, por reducción, este capítulo se avoca al estudio de las normas organizacionales o estructurales de la constitución mexicana, las cuales tienen su fundamento en el artículo 49 del pacto Federal Mexicano que a la letra dice:

“Artículo 49.- El Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

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

La separación de poderes –o “funciones del poder” ya que el poder es uno solo— de la que habla el artículo referido obedece a un corte clásico; pues por un lado, reconoce la existencia de por lo menos tres órganos independientes en un Estado, en palabras de Gabino Fraga:

“...creyó Montesquieu necesario que, dentro del Estado, no sólo existiera el poder absoluto del REY, o del ejecutivo, sino poderes que equilibraran la gran fuerza del Rey, y que esos poderes bien podrían ser el Legislativo y el Judicial. En este juego de fuerzas, y contra pesos, el Poder Legislativo Frena al Ejecutivo el Judicial al Ejecutivo y así todos se equilibrarían para tender hacia una verdadera democracia” (Acosta Romero, 2001, pág. 65)

Por otro lado, y conforme a los postulados de la teoría de la división de poderes, el artículo reconoce –implícitamente— que cada uno de los órganos del Estado (ejecutivo, legislativo y judicial) desempeñan trabajos diferentes, a saber, el maestro Gabino Fraga menciona que:

“..., la separación de Poderes impone la distribución de funciones diferentes entre cada uno de los Poderes; de tal manera, que el Poder Legislativo tenga atribuido exclusivamente la función legislativa; el Poder Judicial, la función judicial, y el Poder Ejecutivo, la administrativa.” (Fraga, 1994, pág. 28 a 29)

En relación con la postura del maestro Gabino Fraga, se precisa que tanto en la doctrina, como la práctica jurídica forense, se ha reiterado que la separación total de las funciones entre los órganos que ejercen el poder Estatal jamás existió en la constitución mexicana; verbigracia, ya en los años veinte, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación distinguió que la separación de poderes (funciones): “..., no era absoluta y el principio tiene numerosas excepciones, pues cada uno de esos poderes ejecuta, autorizado por la Constitución, actos que corresponden a cualquiera de los otros;...”³⁰, y a fin de demostrarse que la propuesta no ha cambiado hasta la actualidad, se halló que el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha reivindicado la posición de la siguiente manera:

“El principio de división de poderes previsto en el artículo 49 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es útil para controlar las relaciones jurídicas entre los Poderes; no obstante, sus implicaciones normativas no se obtienen mediante la modalidad de interpretación literal de la Norma Fundamental, por resultar insuficiente para capturar la integridad del parámetro de control de la validez a que da lugar. Por ello, en tanto elemento articulador del Estado, es necesario acudir a sus fines como un instrumento de limitación y de ordenación del poder público -tanto negativa, en cuanto lo limita, como positiva, en cuanto genera posibilidades creativas de actuación-, para poder apreciar sus consecuencias normativas. Así, al tratarse de un principio evolutivo, con un contenido flexible, puede adaptarse a cada momento histórico y proyectar su ideal regulativo de pesos y contrapesos a cada arreglo institucional constitucional, toda vez que la arquitectura del poder público no es estática, sino dinámica..., Así, el principio de división de poderes busca limitar el poder mediante la idea reguladora de pesos y contrapesos, esto es, a través de una cierta idea de balances que impida la concentración del poder, al mismo tiempo que posibilite la generación creativa de competencias públicas para la realización del bien común, balance que debe buscarse progresivamente...”³¹

³⁰ Se sugiere ver el “anexo 21”.

³¹ Se sugiere ver el “ANEXO 22”.

Bajo ese tamiz, es concluyente que el texto del artículo 49 de la constitución mexicana no puede interpretarse en su literalidad, es decir, que el órgano legislativo únicamente se dedique a la creación de normas; que el órgano judicial solamente se avoque a la impartición de justicia; o que el órgano ejecutivo se dedique a proyectar en la realidad las normas que emite el legislativo, sino bien, se debe aceptar que cualquiera de los órganos referidos puede compartir en menor o mayor medida su función principal del poder.³²

A la luz de la conclusión anterior, se anticipa que los sujetos de estudio para este capítulo son el órgano legislativo y el órgano ejecutivo, la razón, es porque ambos tienen facultades expresas en la constitución mexicana para introducir normas en el ordenamiento jurídico mexicano, es decir, comparten una función legislativa, a esa cualidad de compartir funciones algunos doctrinistas la han llamado “*temperamento*”.³³ Al respecto, muchos expertos en el tema afirman que un temperamento solamente puede existir a partir de que el texto constitucional así lo mandate,³⁴ sin entrar más a detalle, se considera que esa afirmación es incorrecta en la práctica forense, ya que el Poder Judicial de la Federación Mexicana determinó que la presencia de las “reglas administrativas de carácter general” en el ordenamiento jurídico administrativo eran constitucionales a partir de una interpretación de la propia constitución y no a partir de una facultad expresa dentro de la

³² Para mayor conocimiento del tema, se recomienda la revisión de los criterios contenidos en los siguientes anexos: “ANEXO 23”, “ANEXO 24” y “ANEXO 25”

³³ Mucho se ha hablado sobre la posibilidad creadora o innovadora de normas por parte del Poder Judicial, por ejemplo, la “jurisprudencia”, sin embargo, estas facultades no son materia de esta tesis, aun así, no deja de ser enriquecedora la postura del ministro José Ramón Cossío Díaz, citada por el Dr. Roldán Xopa, que sobre la jurisprudencia dice:

“...rige de manera abstracta para un número indeterminado de casos futuros. Si bien es cierto que la jurisprudencia se forma a partir de la resolución de asuntos que por sus características “generan” normas individuales, también lo es que, como ya se ha dicho, el orden jurídico establece un proceso paralelo mediante el cual habrán de regirse determinadas conductas humanas. Estas normas ni se rigen para un caso particular, ni “agotan” su validez una vez aplicadas en un caso en concreto, de ahí que pueda reconocérseles carácter general.” (Roldán Xopa, 2008, pág. 151)

³⁴ Para ver una postura que retoma con exactitud la propuesta, se propone la lectura de la Tesis contenida en el “ANEXO 26”.

constitución, de hecho, en dicho criterio, se apeló a un razonamiento de “estricta necesidad” como se verá en capítulos posteriores.

2. La facultad innovadora del ordenamiento jurídico de los órganos legislativo y ejecutivo: La explosión normativa administrativa

La función o facultad para innovar normas por parte de los órganos legislativo y ejecutivo es evidente, por lo que, en este capítulo se tratará de dar un vistazo a las *principales* fuentes normativas del derecho administrativo; cuya contravención, podría traer aparejada la imposición de una sanción.

Cabe destacar que cuando se hace referencia a las fuentes normativas del derecho administrativo (base del derecho administrativo sancionador) se está hablando de la Ley, el Reglamento, las normas equiparadas al reglamento, y por último las reglas administrativas de carácter general, mismas que analizamos a continuación.

2.1. Sobre la Ley.

Para comenzar este inciso, es prudente realizar el siguiente cuestionamiento: **¿Qué es la Ley?** Al respecto, se advierte que en los artículos 70, primer párrafo, 71, primer párrafo y 72, primer párrafo de la constitución mexicana,³⁵ se determinó que toda resolución que emita el congreso de la unión [órgano legislativo federal (cámara de diputados y cámara de senadores)] tendrá el carácter de *Ley o Decreto*³⁶. Por su parte, en la doctrina especializada se ha reconocido que:

³⁵ El contenido de los artículos referidos se puede consultar en el “ANEXO 27”

³⁶ *Ley o decreto es, para fines prácticos, la misma cosa.*

“La ley es sin duda la norma eje en del desarrollo del derecho administrativo, no sólo porque desempeña una función central, sino porque,...es la racionalización del poder trasladado a la Ley, el fundamento, el límite y el control de la fuerza coactiva, el imperio de la Ley, el gobierno de la Ley” (Roldán Xopa, 2008).

La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por su parte, reconoció que:

“El carácter propio de la Ley, aunque no reside en su generalidad ni en la impersonalidad de las órdenes que da, ya que ese carácter puede tenerlo también los reglamentos, si consiste en el hecho de que la Ley es una expresión de la voluntad nacional, manifestada mediante los Congresos, lo que no puede decirse de un reglamento, que es la expresión de la voluntad de los administradores o de los órganos del poder administrativo”³⁷

En ese sentido, para este trabajo, se entiende que la *Ley* es la fuente principal del derecho administrativo, ya que goza de legitimidad democrática plural y es el producto por el cual se concreta y exterioriza la función legislativa sin más límites que los que la propia Constitución impone;³⁸ sus características son:

(a) Que es *general*, es decir, que y conforme al principio de igualdad, está dirigida a todas las personas;³⁹

³⁷ Se sugiere ver el “ANEXO 28” la lectura completa de dicha Tesis Aislada.

³⁸ Por ejemplo, una Ley federal no puede regular lo relativo a los reglamentos de los Municipios de conformidad a lo dispuesto por el artículo 115, fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

³⁹ Se sabe que una cosa es la igualdad de la Ley y otra es la igualdad ante la Ley que llevaría el debate hasta la “equidad”, sin embargo, no se ahondará en la discusión ya que no es materia de esta investigación.

(b) Que es *abstracta*, lo que significa que los supuestos que regula de forma permisiva, prohibitiva u obligatoria no se agotan o desaparecen con su sola realización; sino bien, permanecen indefinidamente hasta que sean derogados u abrogados por el propio poder Legislativo;⁴⁰ y por último

(c) Que es *imperativa*, esto es, que el Estado puede exigir su cumplimiento mediante el uso legitimado de la fuerza.

Al tamiz de las características, se observa que en el ordenamiento jurídico mexicano concurren diversos tipos de Ley que cumplen con dichos rasgos, por ejemplo:

(a) Aquéllas que son reglamentarias de un artículo o artículos particulares de la Constitución por su relevancia;⁴¹

(b) Están las que desarrollan una facultad o potestad ordinaria del legislador;⁴²

(c) Existen las denominadas “leyes generales o concurrentes” que distribuyen competencias;⁴³

(d) Las leyes de coordinación que presuponen el ejercicio de facultades propias por las esferas de gobierno;⁴⁴ y por último.

⁴⁰ Para mayor referencia sobre los términos derogación y abrogación, así como el proceso por el cual usualmente el Poder Legislativo ejerce su facultad legislativa en forma dinámica, completa y coherente, se sugiere la lectura de la tesis aislada I. 3o. A. 136 K, misma que se puede consultar en el “ANEXO 29”.

⁴¹ Por ejemplo, se puede identificar la ley reglamentaria del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos o la ley de amparo.

⁴² Por ejemplo el Código Penal Federal.

⁴³ Por ejemplo la Ley General de Salud.

⁴⁴ La más recurrida para ejemplificar este tipo de normas en la Ley de Coordinación Fiscal, por virtud de la cual las entidades federativas se desisten de su potestad tributaria sobre ciertas materias a fin de participar en un reparto de los impuestos federales recaudados, en atención a que la potestad tributaria de ambas esferas

(e) La Leyes Estatales, etcétera. (Roldán Xopa, 2008, pág. 104 a 110)

Al respecto, resulta oportuno manifestar que en la materia administrativa, existe una sub clasificación de leyes anteriores conocida como: “Leyes marco o cuadro”,⁴⁵ que en palabras de André de Laubadère, citado por el Sr. Bejar Rivero, dice sobre las leyes marco que: “En esa ley figuran únicamente los principios generales de la materia, permitiendo al Poder Ejecutivo, en ejercicio de su facultad reglamentaria, que desarrolle el contenido de las misma...” (Béjar Rivero, 2007, pág. 274.).

Lo que hay que tomar en cuenta sobre una Ley marco o leyes en blanco⁴⁶, es que el legislador realiza una *delegación extraordinaria*⁴⁷ de sus facultades legislativas hacia el ejecutivo por razones técnicas,⁴⁸ con el fin de que éste supla la ausencia de los elementos

de gobierno puede confundirse a partir de lo dispuesto por la fracción VII del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

⁴⁵ Su origen es francés, específicamente en 1926 y de acuerdo con el Dr. Acosta Romero, su justificación política en Francia fue la descarada actitud de los legisladores de no querer aprobar leyes necesarias y útiles que los volvieran impopulares frente a los ciudadanos, en tanto que eso impediría su reelección, a su parecer, las leyes marco se asemejan a una “cortina”, ya que ocultan, o por lo menos matizan, la materia que se pretende legislar, es decir, cuentan con ciertos artículos que dejan entrever una finalidad, pero la intención es que la forma de llegar a esa finalidad sea desarrollada por el poder ejecutivo. (Acosta Romero, 2001, pág. 505 a 509)

⁴⁶ Igual que en el derecho penal existen las leyes en blanco, la materia administrativa no es la excepción, su equivalente se encuentra en las leyes marco y el término lo acuñaron el ministro Sergio Valls Hernández y el catedrático Carlos Matute González en su libro “Nuevo Derecho Administrativo”.

⁴⁷ Las facultades Extraordinarias son una delegación de facultades legislativas del Congreso en favor del Ejecutivo, y constituyen una de las tantas excepciones al mal llamado principio de división de poderes, pero, precisamente por su carácter excepcional, el Ejecutivo, debe proceder *con la justa medida y convincente precisión* a fin de no exceder el límite de la excepción. Estas conclusiones fueron alcanzadas por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en las Tesis Aisladas contenidas en los siguientes anexos: “ANEXO 30” y “ANEXO 31”.

⁴⁸ En México no existe un conceso sobre cuál es límite que el poder legislativo debe observar al delegar sus funciones al poder ejecutivo, por ejemplo, el Código de Comercio publicado en Diario Oficial de la Federación del 07 de octubre al 13 de diciembre de 1889, fue creado por el Presidente José de la Cruz Porfirio Díaz Mori; ya que el Poder Legislativo le cedió incondicionalmente su facultad innovadora del ordenamiento jurídico mediante un decreto de fecha 04 de junio de 1887, pero, lo más extraño, es que el Poder Judicial de la Federación *validó* esa práctica, para prueba de ello, está la tesis aislada emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, misma que se puede consultar en el “ANEXO 32”.

básicos de una Ley (qué, quién, cuándo, dónde), en tanto que ésta solamente especifica los fines que pretende alcanzar; es decir, el legislador no exterioriza los elementos básicos de la Ley, sino solamente su finalidad, luego, faculta al Presidente para que, en uso de su facultad reglamentaria, especifique esos elementos básicos, y además, también responda al cómo se ejecutará esa Ley. Por lo tanto, se está frente a una delegación extraordinaria de facultades del poder legislativo que amplía exponencialmente la facultad reglamentaria del poder ejecutivo, sin justificación, dándose así, un claro ejemplo de detrimento al principio de legalidad referido, pues como lo dice el Dr. Acosta Romero:

“Las complejidades de nuestra época se reflejan en el Derecho que, buscando eficacia y responder a la modernidad, utiliza lenguaje tecnificado, no propio de la técnica jurídica, sino de la técnica in genere y de la ciencia,...Ciertamente es que nuestra forma de vida se complica cada día más y que los integrantes de los Parlamentos, no son técnicos, o lo son sólo en determinadas áreas. Empero esta complejidad de términos no justifica que los parlamentarios voten “Leyes Marco”; con ellas dan la impresión de claudicar o rehuir su competencia constitucional y su carácter político de legisladores. La falta de dominio de lenguaje técnico puede suplirse fácilmente mediante asesorías de especialistas. En el caso específico de México, y en el de muchos otros países, el Ejecutivo está obligado a brindar esta colaboración” (Acosta Romero, 2001, pág. 510 y 511)

Para concluir lo relativo con “Leyes Marco”, es oportuno precisar que el Poder Legislativo, en muchas ocasiones, realiza habilitaciones extraordinarias al Poder Ejecutivo mediante un artículo, por lo tanto, lo correcto –para la doctrina— sería hablar de “artículos marco”, haciendo un análisis de cada caso en concreto por supuesto.⁴⁹

2.2. Sobre el Reglamento.

⁴⁹ Para ejemplo, se trae a colación lo dispuesto por el artículo 3 de la Ley Federal de Juegos y Sorteos, cuya letra se encuentra en el “ANEXO 33”.

Definido lo referente a la Ley, en este momento cabe preguntar: **¿Qué es el reglamento Administrativo?** Al respecto, se tiene que la constitución mexicana también recoge – implícita y no expresamente— en los artículos 89, fracción I y 92⁵⁰ la posibilidad de que el poder ejecutivo emita los *reglamentos Administrativos*.⁵¹ Dicha figura se encuentra expresa en el artículo 4 de la Ley Federal del Procedimiento Administrativo⁵² y su método de creación está previsto por en los artículos 13 y 14 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal⁵³.

Tal y como se expresó con anterioridad, el reglamento administrativo es un acto formalmente ejecutivo y materialmente legislativo, en tanto que también es una norma general, abstracta e imperativa; pero, su diferencia con la Ley, es que carece de la legitimidad democrática plural; esto es, lo emite de forma unilateral el ejecutivo y su límite por excelencia es la Ley a la que reglamenta. En palabras del Dr. Acosta Romero, el Reglamento:

“Es una manifestación unilateral de voluntad discrecional, emitida por un órgano administrativo legalmente investido de potestad o competencia para hacerlo (presidente de la República en el ámbito federal, Gobernador del Estado en las entidades federativas), creadora de normas jurídicas generales que desarrollan los principios de una Ley emanada del Congreso, a efecto de facilitar su ejecución y observancia en la esfera administrativa” (Acosta Romero, 2001, pág. 521)

En ese sentido, cabe destacar que los órganos legislativo y ejecutivo: *“comparten la legitimidad democrática mayoritaria y son elegidos por el voto universal y secreto de los*

⁵⁰ Los artículos referidos a la letra se pueden consultar en el “ANEXO 34”.

⁵¹ Cabe destacar que también existen los reglamentos privados, sin embargo, no son materia de esta investigación, se sugiere la revisión del libro titulado: “Compendio de Derecho Administrativo. Parte general” del autor Miguel Acosta Romero si se pretende ahondar en el tema.

⁵² El artículo referido a la letra se puede consultar en el “ANEXO 35”.

⁵³ Se sugiere ver el “ANEXO 36” para consultar el contenido de dichos artículos.

ciudadanos, pero difieren en el componente de la pluralidad. La composición del Legislativo agrega a su decisión la pluralidad de la que carece el presidente” (Roldán Xopa, 2008, pág. 80). Por su parte, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha determinado tajantemente que un reglamento es:

*“...un acto formalmente administrativo y materialmente legislativo; participa de los atributos de la Ley, aunque sólo en cuanto a que ambos ordenamientos son de naturaleza impersonal, general y abstracta. Dos características separan a la Ley del Reglamento en estricto sentido: este último emana del Ejecutivo, a quien incumbe proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de la Ley, y es una norma subalterna que tiene su medida y justificación en la Ley. Pero aún en lo que aparece común en los dos ordenamientos, que es su carácter general y abstracto, sepárense por la finalidad que en el área del reglamento se imprime a dicha característica, **ya que el reglamento determina de modo general y abstracto los medios que deberán emplearse para aplicar la ley a los casos concretos**”⁵⁴*

Por lo anterior, en esta tesis se propone a manera estipulativa, que se entienda por *reglamento administrativo* al acto unilateral de carácter general, abstracto e imperativo emitido por el Presidente,⁵⁵ cuya finalidad es especificar el *modo* en que una Ley dirigida a la Administración Pública debe ejecutarse o aplicarse por las autoridades administrativas, sin que éste pueda contrariar, modificar o exceder los contenidos desarrollados en la Ley a reglamentar.⁵⁶

⁵⁴ El criterio completo se puede verificar como Jurisprudencia 433, misma que se puede consultar en el “ANEXO 37.”

⁵⁵ La diferencia más palpable entre el reglamento administrativo y el acto administrativo particular, es que el primero es un acto administrativo con efectos generales, mientras que, el segundo, está dirigido a un sujeto o grupo de sujetos asociados en particular.

⁵⁶ La referencia a crear, modificar o exceder a la Ley se pueden localizar en la Jurisprudencia 2a./J.131/2014(10a), misma que se puede consultar en el “ANEXO 38”.

2.3. Sobre el criterio de validez de las normas inferiores a la ley: Los principios de reserva de ley y primacía de la ley o subordinación jerárquica.

Antes de dar a conocer los tipos de reglamentos generalmente aceptados tanto por la práctica forense jurídica, como por la doctrina especializada en el tema, es vital dar respuesta a la siguiente pregunta: ***¿cómo es posible que en el ordenamiento jurídico mexicano existan normas emitidas por el Poder Legislativo denominadas “Leyes”, así como normas emitidas por el Poder Ejecutivo denominadas “Reglamentos” y “Reglas de carácter general” sin que exista contradicción entra éstas?***

Sobre esa tamiz, se tiene a bien decir que en el derecho mexicano se ha reconocido que el Presidente tiene la facultad reglamentaria de forma originaria, de hecho, fue el Ministro Gabino Fraga quien determinó lo siguiente: *“La facultad reglamentaria constituye una facultad normal del Poder Ejecutivo, que no deriva de ninguna delegación legislativa, sino que tiene directamente porque se la otorga el artículo 89, fracción I, de la Constitución Federal”*;⁵⁷ sin embargo, aún y cuando la facultad de reglar es originaria, no menos cierto es que la superioridad de la Ley sobre el reglamento es un dogma del Estado Democrático, tan cierto es lo anterior, que una Ley jamás podrá ser modificada, rebasada o contravenida por un reglamento.⁵⁸

En curiosidad con la última idea, se tiene que, en principio, un reglamento no podrá decidir o desarrollar su materia en forma autónoma, (Roldán Xopa, 2008, pág. 110 a 112), pues solamente se vincula con la respuesta al cómo (medio para ejecutar la Ley), mientras que le está vedado desarrollar o innovar lo relativo al qué, quién, dónde y cuándo si dichos elementos aún no han sido contestados por la Ley a reglamentar.⁵⁹ Dicho en otra forma, el

⁵⁷ Se sugiere ver el “ANEXO 39” para la consulta de dicha tesis aislada.

⁵⁸ Similar conclusión indicó la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la Jurisprudencia 212, misma que se puede consultar en el “ANEXO 40”.

⁵⁹ Los límites de los reglamentos sobre los cuales es más habitual que se pronuncie el Poder Judicial de la Federación pueden ser cotejados en las jurisprudencias contenidas en los siguientes anexos: “ANEXO 41” y “ANEXO 42”.

reglamento, teóricamente, tiene sus límites, sin embargo, hay que darle su justo matiz o dimensión a la conclusión anterior; pues, en la realidad, también es cierto que existen sus respectivas excepciones a los límites comunes del reglamento, verbigracia, la existencia de reglamentos autónomos o reglamentos en los cuales –paradójicamente— el Legislativo le concedió al Ejecutivo la facultad de ir más allá de la dimensión del cómo para responder el qué, quién, cuándo y dónde mediante “artículos marco”,⁶⁰ con la justificación de que a la función Legislativa no se le puede exigir que establezca cuestiones pormenorizadas.⁶¹

Sobre el particular, es menester precisar que en un sistema jurídico cohabitan diversos tipos de normas que están estructuradas o jerarquizadas de una manera piramidal, donde la cúspide está coronada por la Constitución, que debe ser imaginada en este momento como la fuente de la que emanan o fluyen todas las demás normas de menor rango, cuya *validez* depende de que al ser comparadas con la constitución, éstas no se contrapongan a las reglas que conforman la norma suprema. Expuesto en otra forma, es aceptable proponer que la validez de una norma inferior está sujeta a la existencia de otra jerárquicamente superior, en palabras de Hans Kelsen propuestas en su obra “Teoría Pura del Derecho”, citadas por el Dr. Manlio F. Casarín León:

“...la pregunta por la validez de la norma –es decir, la pregunta por qué un hombre debe comportarse así—, no puede ser contestadas mediante la verificación de un hecho empírico, ya que el fundamento de validez de una norma no puede ser semejante de hecho. De que algo sea, no puede seguirse que algo deba ser; así como, de que algo sea debido, no puede seguirse, que algo sea. El fundamento de validez de una norma sólo puede encontrarse en la validez de otra norma. La norma que representa el fundamento de validez de otra es caracterizada, metafóricamente, como una norma superior en relación con una norma inferior.” (Casarin León. , 2003, pág. 2)

⁶⁰ Un claro ejemplo de estas paradojas se encuentra en la tesis aislada 2a.LXXIV/96, misma que se puede consultar en el “ANEXO 43”.

⁶¹ Esta conclusión se desprende de la tesis aislada emitida por Tribunales Colegiados del Segundo Circuito, misma que se puede consultar en el “ANEXO 44”.

Al respecto de la metáfora referida, suponga el lector que una fuente fue creada para que de ella solamente fluya agua especial para el consumo humano y alguna parte del agua que dimana de ésta no es apta para ser consumida por ser tóxica, estar sucia o simplemente no tiene el estándar deseado por la fuente para los consumidores; lo lógico, es que esa agua se trate con dos suertes: **(1)** que sea potabilizada hasta alcanzar la calidad exigida por la fuente y, en el caso de que esto no sea posible, entonces; **(2)** deberá ser eliminada de la fuente.

Al amparo de la explicación anterior, se precisa que el ejercicio comparativo para verificar la validez de las normas fuentes de una constitución, resulta igual de eficaz para comprobar la validez entre normas de menor rango, solo que a una menor escala, por ejemplo, la oposición del Reglamento frente a la Ley o la oposición del Reglamento frente a los normas administrativas de carácter general; esto es, una norma posicionada más cerca de la constitución (viendo la pirámide de abajo hacia arriba) tiene un rango jerárquico superior que a su vez tiene que ser respetado por las normas que están más alejadas de la constitución, luego, se tiene que con excepción de la constitución, ninguna otra norma del sistema jurídico está fuera de un examen de validez.⁶²

El examen de validez sobre normas de menor rango referido, se ha consolidado en México a participar del desarrollo de los siguientes principios constitucionales: **(a)** el principio de separación de poderes (funciones); **(b)** el principio de reserva de ley; **(c)** el principio de primacía de la Ley o subordinación jerárquica; **(d)** el principio de reserva de reglamento; y **(e)** el principio de preferencia de reglamento. Estos principios sirven para comprobar si entre las fuentes normativas del derecho administrativo no hay un conflicto por contradicción entre el contenido normativo de éstas.

⁶² Esta reflexión, es similar a la prevista en la tesis aislada emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, misma que se puede consultar en el "ANEXO 45".

Sobre el mal llamado principio de separación de poderes no se escribirá más por el momento, ya que como se indicó en el sub capítulo 2.1., el mismo no es estricto, sino bien, es de carácter flexible ya que acepta que cualquiera de los órganos del Estado pueda ejercer más de una función. Luego, si no se insistirá en el principio de la división de poderes, por antonomasia, se continuará con el análisis de los principios de “reserva de Ley” y “primacía de la Ley o subordinación jerárquica”, sin ahondar en los principios de “reserva de reglamento” y “preferencia de reglamento”, puesto que éstos últimos son una mero reflejo de los primeros dos, sin que sea posible poner en tela de duda su existencia.⁶³ Dicho lo cuanto, entonces resulta pertinente preguntar: ***¿qué son los principios de reserva de ley y primacía de la ley en el derecho administrativo?***

Al respecto, se aprecia que alrededor del sistema jurídico mexicano (viéndolo como un astro rey), orbitan cinco principios satelitales a su alrededor –división de funciones, reserva de Ley, primacía de la Ley o subordinación jerárquica, reserva de reglamento y el de preferencia de reglamento— cuya ocupación es impedir que el astro rey sea impactado por normas meteóricas que destruyan la estructura jerárquica del mismo; mientras que, aquéllas normas que no ponen en peligro la estructura referida, pueden entrar y salir de su órbita sin ningún dificultad.

A saber, por el principio de *supremacía de Ley o subordinación jerárquica*, el autor Gabino Fraga entendió: *“que consiste en que las disposiciones contenidas en una Ley de carácter formal, no pueden ser modificadas por un reglamento”* (Fraga, 1994, pág. 107), respecto del principio de reserva de ley, el mismo autor dice: *“que consisten en que, conforme a la Constitución, hay materias que sólo puede ser reguladas por una Ley. La reglamentación de las Garantías individuales sólo puede hacer, salvo casos excepcionales, por medio de una Ley en sentido formal.”* (Fraga, 1994, pág. 107)

⁶³ Para acreditar que dichos principios existen, se sugiere al lector que revise las jurisprudencias contenidas en los siguientes anexos: “ANEXO 46” y “ANEXO 47”.

En relación con lo anterior, se tiene que la *reserva de Ley*, en teoría, es un principio duro o estricto que exige al órgano Legislativo que sea éste quien innove o emita las normas en determinadas materias, por ejemplo; aquéllas previstas en el artículo 73 de la carta fundamental; aquéllas que signifiquen restricciones a los derechos fundamentales; en la materia penal (delitos y penas); en la materia fiscal (elementos esenciales de las contribuciones).⁶⁴ A su vez, le exige que no delegue dicha facultad al Ejecutivo, por lo tanto, lo que pretende dicho principio es la exclusión del Ejecutivo (monarca) de la creación normativa en ciertas materias, mientras que, *la supremacía de ley o subordinación*, significa que, en caso de que ya exista una Ley y ésta pretenda ser reglamentada, el órgano Ejecutivo jamás podrá contrariar lo dispuesto en la Ley a reglamentar, ya que ésta goza de una protección constitucional prevista por el artículo 72, inciso f de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que dice: “*En la interpretación, reforma o derogación de las Leyes o Decretos, se observarán los mismos trámites establecidos para su formación*” (Roldán Xopa, 2008, págs. 93-99)

En la práctica real del derecho, el Poder Judicial de la Federación ha mantenido diversas posturas sobre la operatividad de los principios de Reserva de Ley y Supremacía de Ley o Subordinación Jerárquica, teniendo en cuenta la multiplicidad de casos diferentes en los que se podría invocar su violación,⁶⁵ de hecho, durante la investigación se identificó que en la materia administrativa esos principios **NO** son absolutos, ya que –por lo general— encuentran su medida para cada caso en concreto (justa o injusta), es decir, en algunos casos, se respetan completamente; mientras que, en otros, no, por lo tanto, se estima que su aplicación depende de dos factores: **(a)** el momento histórico en que se invocan, así como

⁶⁴ Al respecto, sobre este tema se ahondará un poco más con posterioridad, ya que, la reserva de ley en la materia fiscal se ha relativizado a partir del uso “cláusulas habilitantes”, que son por así decirlo, la figura moderna del “artículo marco”, cuya base está en la teoría de las “facultades extraordinarias” tratada por el Poder Judicial de la Federación en los precedentes antes citados.

⁶⁵ Para que el lector tenga una visión histórica y evolutiva de la aplicación de los principios de reserva de ley y subordinación jerárquica, en diferentes casos y circunstancias, se recomienda la lectura de las tesis contenidas en los siguientes anexos: “ANEXO 48”, “ANEXO 49”, “ANEXO 50”, “ANEXO 51”, “ANEXO 51”, “ANEXO 53” y “ANEXO 54”.

(b) la materia en la que se demandan, verbo y gracia, fiscal, del consumidor, del trabajo, ambiental, telecomunicaciones, competencia, turismo, etcétera.

2.4. Sobre los diversos tipos de reglamentos.

Expuestos los principios que limitan la figura del reglamento, se reconoce que, así como conviven en un sistema jurídico diversos tipos de Leyes, también coexisten varios tipos de reglamentos que han sido tratados por la teoría general del reglamento,⁶⁶ mismos que, en palabras del maestro Roberto Dromi, citadas por el catedrático Bejar Rivero, se pueden agrupar económicamente de la siguiente manera:

“1. Reglamentos subordinados o de ejecución, emitidos por el órgano ejecutivo en ejercicio de atribuciones constitucionales propias, con el objeto de hacer posible la aplicación y el cumplimiento de las leyes. En este orden de ideas, este tipo de reglamentos se derivan directamente de la facultad conferida al Ejecutivo mediante la fracción I del artículo 89 constitucional.

2. Reglamentos autorizados o de integración, consistente en los emitidos por el Ejecutivo, en virtud de una habilitación conferida expresamente por el órgano legislativo; en pocas palabras, es una extensión de la facultad reglamentaria contemplada en nuestra Constitución Federal, mediante la cual se faculta al Ejecutivo para reglamentar el funcionamiento interior de la administración pública, partiendo de la normas generales establecidas en una ley secundaria.

3. Reglamentos delegados, considerando como tales a aquellas delegaciones constitucionalmente expresas por el constituyente en favor del Ejecutivo, tal como en

⁶⁶ Como dato curioso, durante la investigación se descubrió que al día 02 de febrero del 2017, la Cámara de Diputados, en su página oficial, determina que existen 129 reglamentos federales vigentes, sin embargo, esos reglamentos solamente se refieren a aquéllos por virtud de los cuales el Poder Ejecutivo provee la observancia de Leyes Federales dirigidas a la función administrativa y no a aquéllos que son autónomos, de competencia, Estatales y municipales etcétera.

nuestra Carta Magna lo dispone el artículo 131, en materia de regulación económica. En términos generales, se trata de una de las pocas excepciones a la teoría de la división de poderes.

4. Reglamentos autónomos independientes o de servicio, los cuales son dictados por el Ejecutivo como decisión administrativa, sin subordinarse a una ley formal, entendiendo dentro de esta modalidad las circulares e instrucciones administrativas de carácter generalmente interno.

5. Reglamentos de necesidad y urgencia, los cuales son dictados por el Ejecutivo en virtud de causas graves y urgentes necesidades públicas, regulando por encima del Poder Legislativo, denominado por la doctrina mexicana, como Decreto-Ley” (Béjar Rivero, 2007, pág. 281 y 282)

2.4.1. Sobre los reglamentos de ejecución.

Los denominados reglamentos de “ejecución” son aquéllos a los que se refiere en específico el artículo 89, fracción I de la máxima Ley en México y únicamente reglamentan las Leyes que fueron dictadas por el H. Congreso de la Unión, siempre y cuando, en éstas se prevé lo relativo la función de la Administración Pública. Es decir, los reglamentos referidos son el *medio* por el cual se logra ejecutar o dar observancia a los servicios que presta la Administración Pública; un ejemplo de lo anterior, es la Ley Federal de Protección al Consumidor, que está reglamentada mediante dos reglamentos de ejecución, uno es el “Reglamento de la Ley Federal de Protección al Consumidor” y el otro es el “Reglamento del Artículo 122 de la Ley Federal de Protección al Consumidor”.

2.4.2. Sobre los reglamentos competenciales.

También existen los reglamentos de “*autorización o integración*”, o, como se optó por llamarlos en esta tesis: “*Reglamentos competenciales*”, ya que por virtud de los mismos; el Presidente de la República crea autoridades administrativas y, a su vez, les concede competencia actuando al amparo de lo dispuesto por los artículos 17 y 18 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.⁶⁷ En otras palabras, el Congreso de la Unión facultó al Poder Ejecutivo –mediante una Ley Federal– para que éste actuara con la más absoluta autonomía para crear a las autoridades que lo auxiliarán en la tarea de desahogar la función administrativa del Estado Mexicano, y, a según de nuestro Poder Judicial de la Federación, ello no es contrario a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ya que no existe un solo artículo en la misma que mandate que la existencia y competencia de una autoridad administrativa tenga que estar regulada en una Ley formal y materialmente legislativa, lo que es una paradoja, pues pareciera que resultara aplicable el principio que dice “lo que no está prohibido está permitido” aún y cuando dicho principio siempre se ha visto en *pro* de los particulares y no de las autoridades.⁶⁸

Un ejemplo sencillo de este tipo de reglamentos es el “Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria” que se publicó en el diario oficial de la federación el día 24 de agosto del 2014.⁶⁹

2.4.3. Sobre el reglamento delegado.

Expuesto lo referente a los reglamentos de ejecución y competenciales, entonces, es prudente abordar lo relativo al llamado: “reglamento delegado” o “Decreto Delegado”,⁷⁰

⁶⁷ Artículos cuyo contenido se puede revisar en el “ANEXO 55”.

⁶⁸ Para un mejor reconocimiento del tema, se sugiera la lectura de los criterios jurisdiccionales contenidos en los siguientes anexos: “ANEXO 56”, “ANEXO 57”, “ANEXO 58” y “ANEXO 59”.

⁶⁹ Es importante precisar, que en dicho reglamento se le olvidó a los asesores del Presidente Enrique Peña Nieto citar el artículo 18 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que es, precisamente uno de los fundamentos necesarios para la expedición del mismo.

cuyo sustento es el artículo 131, segundo párrafo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.⁷¹

Al respecto, se precisa que el artículo 131 de la máxima ley mexicana es de aquéllos que sí prevé –explícitamente– una facultad reglamentaría específica para el presidente en materia de reglamentación, aunado a que, en el artículo 4, fracciones I, II, III y IV de la Ley de Comercio Exterior, también se reiteró dicha facultad, detallando o concretando más sus límites y alcances.⁷²

Así bien, el objeto del “reglamento delegado”, en esencia, es permitir que el Presidente de la República pueda intervenir en forma extraordinaria y por razones de carácter *regulatorios* en la materia de comercio exterior, con el objeto de dar soluciones *expeditas* a los problemas urgentes que puedan detonarse en la materia antes indicada.⁷³

Para finalizar lo respectivo sobre dicha figura, se precisa que, aun y cuando de la lectura del artículo 131, según párrafo de la norma fundamental pareciera que el órgano Legislativo podría tener alguna objeción sobre las decisiones que realice el Ejecutivo en el “Reglamento Delegado” que emita, ello no es así,⁷⁴ ya que la revisión que indica dicho artículo, según el Poder Judicial Federal, es un mero “formalismo” que no afecta la validez del decreto; dicho de otra forma, es una simple comunicación que realiza el Ejecutivo al

⁷⁰ Este nombre, en la realidad, genera confusión en una investigación, toda vez que un decreto, en estricto sentido, solamente tiene efectos concretos sobre un individuo o situación particular, mientras que, el reglamento, como ya se dijo, es general, abstracto e imperativo, por lo tanto, lo correcto sería que a la figura en comento se le denominara como “reglamento delegado”, sin embargo, la confusión se debe a la muy paupérrima técnica legislativa con la que se redactó el artículo 131 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

⁷¹ Se sugiere ver el “ANEXO 60” para el contenido del artículo en mención.

⁷² Se sugiere ver el “ANEXO 61” para la lectura de la jurisprudencia 2a./J. 121/2007, y el “ANEXO 62” para el contenido del artículo 4 de la Ley de Comercio Exterior.

⁷³ Similar conclusión puede rescatarse de la tesis jurisprudencial contenida en el “ANEXO 63”.

⁷⁴ Esta conclusión se desprende de la tesis aislada contenida en el “ANEXO 64”.

Legislativo, aún y cuando, en un estricto sentido, la política del comercio exterior la comparten ambos (Ejecutivo y Legislativo).

Además, dichos decretos solamente pueden ser revisados por el Poder Judicial Federal mediante un escrutinio flexible y no estricto,⁷⁵ y por si aquello no fuera poco, tampoco debe otorgarse un derecho de audiencia a los particulares que resentirán sus efectos, lo cual, es bastante cuestionable, ya que, lo que *ex ante* pareciera ser una facultad extraordinaria, *ex post*, resulta ser una facultad absoluta y cuasi incuestionable,⁷⁶ sin embargo, no se insistirá más en el tema al no ser materia de esta tesis.

2.4.4. Sobre los reglamentos autónomos.

Es el momento de hablar sobre los “Reglamentos Autónomos”, o como el maestro Felipe Tena Ramírez los llamó: “Reglamentos Independientes”.

Al respecto, se tiene que los reglamentos antes mencionados son aquéllos que, por sí mismos, son una evidente excepción al principio de que no puede existir reglamento sin Ley, pues, como su propio nombre lo dice, al ser “autónomos” se entienden que no necesitan de una Ley para existir en consideración a que su función no es mejor proveer la aplicación de la Ley, sino bien, su finalidad es llenar un vacío legislativo.

En un principio, la discusión más profunda sobre el tema de los reglamentos autónomos se puede posicionar en lo referente a los reglamentos de “policía y buen gobierno”,⁷⁷ cuya potestad de vigilancia se les asignó a las autoridades administrativas de

⁷⁵ Ello, en consideración al contenido de los criterios establecidos en los siguientes anexos: “ANEXO 65” y “ANEXO 66”.

⁷⁶ Dicha propuesta se hace en la tesis aislada contenida en el “ANEXO 67”.

⁷⁷ Por “Reglamento de policía y buen gobierno”, se puede entender como:

“El ordenamiento de carácter general que expiden las autoridades administrativas para preservar el orden, la seguridad y la tranquilidad pública. Regula las actividades de la administración y de los particulares para

acuerdo a lo dispuesto por el artículo 21, cuarto párrafo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos⁷⁸, y, cuya facultad o atribución de emisión se le confirió a los Municipios de acuerdo con lo dispuesto por los artículos 115, primer párrafo, fracción II, primer, segundo y tercer párrafo, incisos a) y e), fracción III, incisos a) al i) de la norma fundamental mexicana.⁷⁹

Sobre lo anterior, en esta investigación quedan algunas dudas sobre la dimensión “independiente” de los reglamentos que se analizan, o, mejor dicho, de su autonomía absoluta, toda vez que, los Municipios, en principio, tienen la posibilidad de emitir: “*los bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones*”, pero, siempre con arreglo a las Leyes procedimentales y sustanciales⁸⁰ que al efecto emitan las Legislaturas de las entidades Federativas para ese fin,⁸¹ es decir, el municipio no puede emitir reglamentos sin tener que seguir el lineamiento de ninguna Ley.⁸² Así mismo, en caso de que los Municipios no emitan los ordenamientos que les corresponde, entonces el congreso legislativo de la entidad federativa en la que se ubique el Municipio omiso podrá emitir la Ley respectiva, y queda la duda, si esto pasa, entonces: ***¿el reglamento que emita el municipio deberá***

asegurar objetivos, previendo las sanciones administrativas que corresponde aplicar a los infractores del mismo” (Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Autónoma de México. , 1993)

⁷⁸ Se reiteró en la tesis aislada contenida en el “ANEXO 68” que la aplicación de las sanciones administrativas se delegó a las autoridades administrativas, pero, la facultad de creación de éstas es originaria del Poder Legislativo, excepto, a aquéllas que refieren a los reglamentos de policía y buen gobierno, en donde se determinó que los ayuntamientos de los municipios (actuando como poder ejecutivo) podían legislar lo relativo a la infracción y su sanción, y a su vez, aplicar las sanciones.

⁷⁹ Se sugiere ver el “ANEXO 69” para el contenido de los artículos 21, cuarto párrafo y el artículo 15, primer párrafo, fracción II, párrafos primero, segundo y tercero, inciso a) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

⁸⁰ Se recomienda ver la jurisprudencia 240 contenida en el “ANEXO 70”.

⁸¹ Un ejemplo de esta duda se refleja en la tesis aislada contenida en el “ANEXO 71”.

⁸² Por ejemplo, en Jalisco, existe la Ley Orgánica Municipal del Estado de Jalisco, que regula la forma en la que el municipio deberá expedir los reglamentos de policía y buen gobierno. Se recomienda la lectura de los artículos 39, fracción I, numeral 3, en relación con el artículo 40, fracción I, numeral 9, incisos a) al i) del mencionado cuerpo legal, el cual se podrá consultar en la siguiente liga electrónica: <https://transparencia.info.jalisco.gob.mx/sites/default/files/Ley%20Org%C3%A1nica%20Municipal.pdf>

apegarse a lo dispuesto por la Ley, aun y cuando, su facultad es originaria? La respuesta –contra todo sentido común— sería que sí, luego, se insiste, ¿realmente estamos frente a reglamentos autónomos? La respuesta sería que no.

No obstante que la doctrina ha criticado fuertemente la constitucionalidad de los “reglamentos independientes”,⁸³ apelando a que la Carta Maga únicamente reconoce los de ejecución, el Poder Judicial de la Federación ha jugado un papel importante en el reconocimiento de éstos y su constitucionalidad. Por ejemplo, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, indicó en el año de 1943, lo siguiente:

“En nuestro régimen legal, no están proscrito los reglamentos autónomos, como pueden citarse por vía de ejemplo, los Reglamentos de Policía y Buen Gobierno, que encajan perfectamente en tal denominación, y que, sin embargo, nadie pone en duda su obligatoriedad, ni tampoco puede tachárseles de inconstitucionales.”⁸⁴

Por su parte, el Poder Judicial de la Federación también ha definido reglas para determinar cuál puede ser el contenido normativo de un reglamento autónomo, apelando al *preter legem* imperante en el país,⁸⁵ manifestando, que en éstos no se puede regular o restringir por ningún motivo el ejercicio de los derechos fundamentales, ya que esa no es la función de la policía o buen gobierno, toda vez que la función de éstas es asegurar el orden,

⁸³ Los doctrinistas clásicos Felipe Tena Ramírez, Gabino Fraga y Ignacio Burgoa, reconocieron la existencia de los reglamentos autónomos, mientras que, Miguel Acosta Romero y Andrés Serra Rojas, negaron su existencia apelando a un error técnico legislativo, así mismo, alguien que ahondó en esta última postura, es el ex rector de la Escuela Libre de Derecho Don Fauzi Hamdan Amad, quien indica que:

“...esta clase de reglamentos solamente serían válidos en aquéllos regímenes cuya constitución incluya lo que se denomina como “reserva de la administración” por oposición a la “reserva de ley”. Así como el Ejecutivo no puede invadir con su acción la esfera propia y exclusiva del legislador, éste tampoco puede invadir –so pena de inconstitucionalidad— la esfera propia y exclusiva del Ejecutivo.” (Hamdan Amad, pág. 95 y 96)

⁸⁴ Esta propuesta se encuentra en la Tesis Aislada contenida en el “ANEXO 72”.

⁸⁵ Se indica lo anterior, ya que la norma constitucional no responde a esta pregunta, por lo tanto, apelando a la costumbre, el Poder Judicial de la Federación indicó que si un reglamento de “ejecución” no puede regular derechos fundamentales, entonces, por mayoría de razón, un autónomo tampoco podría.

la seguridad y la tranquilidad de la sociedad, dicho en otra forma, los reglamentos autónomos solamente pueden reglar los requisitos mínimos para el desarrollo de una actividad en forma controlada,⁸⁶ sin que, con éstos se le impida u obligue a un particular a ejercer o desarrollar un derecho fundamental en cierta forma.⁸⁷

Así mismo, el Poder Judicial de la Federación ha determinado, que los reglamentos de policía y buen gobierno que emitan los Municipios –por medio del Ayuntamiento— no deben ser aprobados por los Congresos Locales,⁸⁸ sin embargo, también ha reiterado que dichos reglamentos no pueden estar en contra de la Constitución General, ni en contra de la máxima Ley del Estado en donde se emitan; además, deben cumplir con las bases normativas emitidas por las Legislaturas de los Estados; y también, deben versar únicamente sobre materias o servicios previstos en el artículo 15, fracción III de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.⁸⁹

En relación con lo anterior, se tiene que los “reglamentos autónomos” también tienen una forma particular de darle trato al principio de reserva de ley y el principio de subordinación jerárquica; toda vez que, al ser autónomos, éstos pueden desarrollar lo relativo a infracciones y sanciones sin tener que estar sujetos a una Ley.

Por último, en materia de juicio de amparo, se reconoce que no opera una excepción al principio de definitividad en caso de que dichos reglamentos prevean un medio de impugnación, toda vez, que al no precederles una Ley formal y materialmente Legislativa que contenga un medio de impugnación; entonces, es concebible que el medio de

⁸⁶ Por ejemplo, puede exigir en materia de movilidad, que se registren los automóviles ante el municipio, pero no puede exigirse mediante un reglamento de policía y buen gobierno, que el conductor cuente con una póliza de seguro contra terceros, por ello, implica una transgresión a su patrimonio y libertad contractual, lo cual, solamente podría ser regulado mediante una norma formal y materialmente legislativa.

⁸⁷ Lo anterior puede confirmarse en los siguientes jurisdiccionales contenidos en los siguientes anexos: “ANEXO 73”, “ANEXO 74” y “ANEXO 75”.

⁸⁸ Esto se desprende de la tesis aislada 2392, misma que se puede consultar en el “ANEXO 76”.

⁸⁹ Los puntos indicados se desprenden de la Jurisprudencia 224, misma que se puede consultar en el “ANEXO 77”.

impugnación esté previsto en el reglamento autónomo de cada caso en concreto, y, por lo tanto, se exige que éste se agote previo a acudir al juicio de amparo.⁹⁰

2.4.5. Sobre los reglamentos de urgencia o necesidad.

Es el momento de tratar lo relativo a los reglamentos de urgencia o necesidad, también llamados en la doctrina mexicana como: “Decreto-Ley”.

Este tipo de Reglamento encuentra su soporte normativo en lo dispuesto por el artículo 29 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,⁹¹ sus características actuales son que:

1. Es de carácter temporal, el Legislativo Federal determina cuando finaliza la restricción y el Ejecutivo Federal no puede oponerse.
2. Solamente puede ser utilizado por el Ejecutivo cuando exista una situación sumamente grave, por lo tanto, además de temporal, su carácter *excepcional*.
3. No puede ser dirigido a una persona en particular, sino bien, a una situación en particular.
4. No se pueden suspender o restringir los derechos fundamentales a la no discriminación, la personalidad jurídica, a la vida, a la integridad personal, a la protección a la familia, al nombre, a la nacionalidad, los derechos de la niñez, los derechos políticos, las libertades de pensamiento, de conciencia, de profesar creencia religiosa alguna, el principio de legalidad y retroactividad, la prohibición de la pena de muerte, la prohibición de la esclavitud y la servidumbre, la prohibición de la desaparición forzada y la tortura, ni las garantías judiciales indispensables para la

⁹⁰ Esta conclusión se alcanzó en la tesis aislada VI.1o.A.40 K, misma que se puede consultar en el “ANEXO 78”.

⁹¹ El contenido del artículo referido se puede consultar en el “ANEXO 79”.

protección de tales derechos, por lo tanto, parece ser que dicha medida está más enfocada a las libertades de tránsito, comercio, trabajo, educación, reunión u otras análogas, ya que éstas necesariamente requieren de la movilidad y asociación por parte de sujetos.

5. Por último, el Poder Judicial de la Federación deberá revisar su validez y constitucionalidad de oficio en cuanto entre en vigor la medida.

En ese sentido, se advierte que el artículo que concede al Ejecutivo Federal la posibilidad de suspender el ejercicio de los derechos fundamentales está bien restringido por medio del uso de los balances de pesos y contrapesos, ya que necesariamente participa el Poder Judicial de la Federación como órgano revisor, y el Poder Legislativo determina cual es el tiempo que puede y debe durar la medida, muy contrario a la figura del “Reglamento-Delegado”, donde el Poder Ejecutivo tiene un amplísimo poder de configuración normativa.

2.5. Sobre los Actos Administrativos Generales equipados al Reglamento.

Expuesto lo relativo a la Ley y sus tipos, así como los Reglamentos y sus tipos, entonces, lo conducente en esta investigación es hablar sobre los actos administrativos generales con carácter equiparado al reglamentario; que en teoría, únicamente puede emitir el presidente constitucional en funciones de conformidad a lo dispuesto por el artículo 92 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y que consisten en: **(i)** Decretos; **(ii)** Acuerdos; y **(iii)** órdenes.

Sobre el particular, es importante destacar que algunas de las figuras antes precisadas ya no son *comúnmente* utilizadas por el presidente, por el contrario, y como se ha venido manifestado a lo largo de esta investigación, se ha detectado que la doctrina ha puesto especial énfasis en las figuras referidas con anterioridad, ya que la facultad reglamentaria –general, abstracta e imperativa—, que, en teoría, era única del presidente de

la república de acuerdo a una interpretación sistemática y *legalista*⁹² de los artículos 80, 89, fracción I y 92 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ha sucumbido ante una interpretación *funcionalista* que arremete contra el Estado de Derecho, ya que los órganos inferiores de la Administración Pública Federal –sean centralizados, desconcentrados, paraestatales (actualmente empresas productivas del Estado)— fueron habilitados por el Legislativo Federal en la Ley Federal del Procedimiento Administrativo para emitir los decretos, acuerdos y ordenes que era exclusivos del presidente de acuerdo con los artículos constitucionales referidos.⁹³

2.5.1. Sobre el decreto.

En este punto, es necesario comenzar por desentrañar la figura del *Decreto* presidencial, que en palabras del Dr. Manlio Fabio Casarín León, es:

...toda resolución o disposición de un órgano del Estado, sobre un asunto o negocio de su competencia que crea situaciones jurídicas concretas, que se refieren a un caso particular relativo a determinado tiempo, lugar, instituciones o individuos y que requiere de cierta formalidad, a efecto de que sea conocidos por las personas a las que va dirigido. En relación con los decretos administrativos o ejecutivos, se dice que son actos administrativos, por su trascendencia y disposición de la Ley, deben ser refrendados y publicarse en el Diario Oficial. (Casarin León. , 2003, pág. 98 y 99)

Si bien, en el caso en concreto, la figura del decreto ha sido reconocida por el Poder Judicial Federal como exclusiva del presidente,⁹⁴ existen confusiones sobre su objeto de

⁹² Este vocablo, a pesar de que en muchas ocasiones es utilizado de manera peyorativa para criticar algunas decisiones en la ciencia del derecho, resulta ser el correcto cuando se hace referencia al principio de legalidad.

⁹³ Pero no solo la Administración Pública, por ejemplo, se ha determinado que el Municipio también puede expedir “decretos”, se sugiere revisar la Tesis Aislada para su contenido en el “ANEXO 80”.

⁹⁴ Aún y cuando no es punto a desarrollar en esta investigación, resulta importante apuntalar que también existen los *decretos legislativos*, que como se indicó con anterioridad, son equiparados a la Ley, sin embargo, en la doctrina también se ha reconocido que dichos actos pueden ser identificados como aquéllos actos

existencia, ya que los decretos se puede clasificar como: **(a)** regulativos; **(b)** orgánicos; y **(c)** como actos administrativos (Roldán Xopa, 2008, pág. 132).⁹⁵

Como regulativo o de regla, ya que codifica conductas de los gobernados, dicho de otra manera, son formalmente administrativos y materialmente legislativos al ser normas que regulan conductas de forma general, abstracta y obligatoria.⁹⁶

A mayor abundamiento, un decreto bastante polémico, que encuadra en el concepto de decreto con carácter regulativo de conductas de los gobernados o “*ad extra*”, es aquél que el ex presidente Vicente Fox Quezada publicó en el Diario Oficial de la Federación, a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el día 06 de julio del 2006, por virtud del cual se concedió: “*un estímulo fiscal a los importadores o enajenantes de jugos, néctares, concentrados de frutas o de verduras y de productos para beber en los que la leche sea un componente que se combina con los vegetales, cultivos lácticos o lactobacilos, edulcorantes u otros ingredientes*”, y se dice que es polémico, ya que el presidente concedió o reguló un estímulo fiscal de carácter general, abstracto y obligatorio, que, en teoría, solamente podría ser concebido como parte de una política pública propuesta por el poder Legislativo,⁹⁷ sin ahondar más, se tiene que a este tipo de normas la doctrina las ha llamado “*Decretos-Reglamento*” (Cortes Campos , Cossio Díaz , Mejía Garza , & Roldan Xopa , 2001, pág. 11)

administrativos internos que permiten al poder legislativo ejercer su función, por ejemplo, una citación a asambleas. Así mismo, también existen los decretos judiciales, que incluyen los autos de trámite y las sentencias que dicta cualquier Tribunal, ello de conformidad a lo dispuesto por el artículo 220 del Código Civil Federal de Procedimientos (Béjar Rivero, 2007, pág. 285), mismo que a la letra dice:

“Artículo 220. *Las resoluciones judiciales son decretos, autos o sentencias; decretos si se refieren a simples determinaciones de trámite; autos cuando decidan cualquier punto dentro del negocio, y sentencias, cuando decidan el fondo del asunto.”*

⁹⁵ Estas conclusiones están sustentadas en la tesis aislada contenida en el “ANEXO 81”.

⁹⁶ El algún momento, los decretos han sido tan específicos, que ha violado el derecho a la igualdad, tal y como se desprende la tesis aislada 2a. XII/92, misma que se puede consultar en el “ANEXO 82”.

⁹⁷ Lo anterior, se puede corroborar en la tesis jurisprudencial P./J. 31/2002, misma que se puede consultar en el “ANEXO 83”.

Por otra parte, están aquéllos decretos a los cuales les llama “*decretos-orgánicos*”, porque tienden a dar estructura a las autoridades administrativas, de tal suerte, que este tipo de decretos también son formalmente administrativos y materialmente legislativos. Con respecto a lo anterior, se advierte que la figura del decreto ha sido excesiva, ya que ha sido utilizado para crear verdaderas normas de carácter general, abstracto y obligatorio, con efectos *ad intra*, es decir, de carácter meramente organizacional de la Administración Pública Federal, verbo y gracia, los decretos dirigidos a crear un organismo descentralizado, y los que sirven para delegar facultades, este tipo normas también forman parte de los llamados: “Decretos-Reglamento” (Cortes Campos , Cossio Díaz , Mejía Garza , & Roldan Xopa , 2001, pág. 11).

Por último, los decretos pueden ser vistos como *actos administrativos*, ya que es una actuación o declaración del presidente (órgano administrativo) que crea efectos de derecho directos (crea, modifica y extingue situaciones jurídica), que resultan unilaterales y están sujetos a la ley, pero principalmente, su función es individualizar una norma u aplicarla concretamente, es decir, forman parte de la dimensión ejecutiva del artículo 89, fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En ese tenor, resulta cierto que el Decreto, al no tener un carácter definido, ha sido utilizada en *exceso*, ya que tomando en consideración la definición propuesta por el Dr. Casarín León, el decreto solamente puede crear situaciones concretas, por ejemplo, la afectación o desincorporación de un bien patrimonio nacional o bien la creación de alguna área natural, situaciones a las que algunos autores llaman “decreto-administrativo”, que son sin lugar a dudas, actos administrativos puros.

En ese sentido, tanto la doctrina, como el Poder Judicial de la Federación no han podido concluir cuál es el tratamiento jerárquico que debe concedérsele a los decretos frente a los reglamentos propiamente hablando, ya que algunas veces los equiparan, y en

otras los declaran como autónomos uno del otro,⁹⁸ sin embargo, es evidente que los principios de reserva de Ley y primacía de la Ley, como criterios de validez, les son aplicables.⁹⁹

2.5.2. Sobre los acuerdos.

La palabra acuerdo, semánticamente, significa que dos o más personas coinciden con el tratamiento o interpretación que se le da a un asunto en particular. En el derecho administrativo, se le puede entender como: **(a)** la decisión de un servidor público; **(b)** el acto ejecutivo emitido por un cuerpo colegiado de funcionarios; **(c)** la resolución de un superior jerárquico respecto a un asunto presentado por su inferior, y **(d)** el instrumento para la creación de órganos administrativos, su modificación, su extinción, venta o transferencia. (Casarin León. , 2003, pág. 100 y 101)

En ese sentido, es importante destacar que el acuerdo es uno de los instrumentos que tiene más variaciones en su función, ya que su órgano emisor puede ser el presidente, los secretarios, subsecretarios, directores generales, directores, subdirectores, órganos desconcentrados y organismos descentralizados, así mismo, puede regular tanto disposiciones generales como individuales, con efectos *ad intra*, así como *ad extra*, así bien, también puede reflejar actos consensuales entre diversas autoridades. (Roldán Xopa, 2008, pág. 132)

Para esta tesis, se estima que el acuerdo administrativo es la decisión de un asunto que se hace saber por escrito, cuyo fundamento jurídico y constitucional radica en los principios de coordinación y eficacia administrativa, en los poderes de decisión, mando y

⁹⁸ Para prueba de lo anterior, se recomienda la lectura de los criterios jurisdiccionales contenidos en los siguientes anexos: "ANEXO 84" y "ANEXO 85".

⁹⁹ Para justificar la idoneidad de los principios de reserva de ley y primacía de la Ley, se propone la cónfer de la jurisprudencia P./J. 107/2001, cuyo contenido se puede consultar en el "ANEXO 86".

revisión, que impone la relación jerárquica administrativa.¹⁰⁰ (Acosta Romero, 2001, pág. 556)

Esta figura, tiene una dificultad conceptual y operacional, ya que, como se habrá percatado el lector, no hay un consenso sobre su alcance y/o características del contenido a normar; de hecho, el Poder Judicial de la Federación no ha tenido pronunciamiento concreto sobre la misma, aunado a que, además de la Constitución, muchos otros ordenamientos prevén su emisión.

Así las cosas, no hay un consenso sobre la relación jerárquica del acuerdo frente al reglamento; dicha figura se ha clasificado de la siguiente manera: “*acuerdo-convenio*”, por virtud del cual dos entes públicos establecen compromisos para realizar acciones conjuntas, por ejemplo, en materia ambiental; “*acuerdo- reglamento*”, que crean entes públicos; y “*acuerdos-actos administrativos*”, que crean situaciones particulares o generales. A partir de lo anterior, se concluyó que dicha figura es un verdadero acto reglamentario que regula materias, crea órganos, y además, también puede modificar o extinguir obligaciones de los ciudadanos. (Cortes Campos , Cossio Díaz , Mejía Garza , & Roldan Xopa , 2001, pág. 11 y 12)

2. 5.3. Sobre las órdenes.

De conformidad con la semántica del término, una orden es cualquier instrucción o mandato del presidente. El instrumento denominado “orden” está mencionado en el artículo 92 de la norma básica fundante, luego, su carácter es análogo con el del decreto, acuerdo y el reglamento. (Roldán Xopa, 2008, pág. 132)

¹⁰⁰ Durante la investigación, se identificó un acuerdo que publicó la Secretaría de Energía, cuyo objeto fue simplificar sus trámites por recomendación de la *Comisión Federal de Mejora Regulatoria*. La noticia puede ser consultada en el siguiente portal electrónico: <https://www.gob.mx/cofemer/prensa/sener-ahorra-665-1-millones-de-pesos-con-la-simplificacion-de-sus-tramites-95796?idiom=es>

A un nivel menor del presidente, las órdenes o instrucciones son decisiones de la Administración que imponen concretamente a los administrados o funcionarios, la obligación de hacer o no hacer. (Casarin León. , 2003, pág. 101 y 102)

En honor a la verdad, esta figura no ha tenido ningún éxito o uso en México, de hecho, en una investigación empírica sobre el tema se concluyó que no se había localizado ningún tipo de precedente que permitiera ahondar sobre la misma, sin embargo, se especificó que por su naturaleza normativa, podría tener un efecto *ad intra* y *ad extra*. (Cortes Campos , Cossio Díaz , Mejía Garza , & Roldan Xopa , 2001, pág. 12).

2.6. Sobre las normas administrativas generales y el fenómeno de descentralización de la facultad reglamentaria.

Expuesto lo relativo a la Ley, el Reglamentos y sus actos generales equiparados, entonces, toca el turno de ahondar en el fenómeno “Pararreglemantario”¹⁰¹ o “descentralización de la facultad reglamentaria”.¹⁰²

El fenómeno referido consiste en que la Administración pública –subordinada al presidente de la república— tiene la posibilidad de emitir otro tipo de normas equiparadas al reglamento, pero de rango inferior, que son llamadas *reglas de carácter general o normas administrativas generales*, cuya concepto otorgado por parte del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación –a partir de una interpretación de los artículos 73, fracción XXX, en relación con el artículo 90 de la norma máxima— es el siguiente:¹⁰³

¹⁰¹ Este término lo acuñó el maestro Miguel Acosta Romero, en su obra “compendio de derecho administrativo parte general”, sin embargo, la persona que lo utilizó por primera vez es el doctrinista Daniel Mockle en 1984.

¹⁰² Este término lo utilizó el Ministro Sergio Valls Hernández y el catedrático Carlos Matute González, en la obra: “Nuevo Derecho Administrativo”.

¹⁰³ Se sugiere ver el “ANEXO 87” para el contenido expreso de los artículos.

“La reglas generales administrativas dictadas en ejercicio de una facultad conferida por una ley expedida por el Congreso de la Unión a una secretaria de Estado constituyen una categoría de ordenamientos que no son de índole legislativa o reglamentaria, sino que se trata de cuerpos normativos sobre aspectos técnicos y operativos para materias específicas, cuya existencia obedece a los constantes avances de la tecnología y el acelerado crecimiento de la administración pública...las reglas técnicas y operativas están fuera del ámbito exclusivo del Titular del Poder Ejecutivo, al gravita dentro de la potestad legislativa del Congreso de la Unión para autorizar su expedición mediante una Ley a alguna o varias de las secretarías de Estado y departamentos administrativos, cuya distribución de competencias figura tanto en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, como de las demás leyes que le incumben al Congreso de la Unión.”¹⁰⁴

Las características de las reglas administrativas generales son que: *“...a) representan un complemento de las leyes y reglamentos; b) requieren ser ajustadas periódicamente; c) contienen opciones de cumplimiento; d) contienen flexibilidad en los elementos de cumplimiento (tiempo, modo, forma, plazo, uso de formatos etc.)”* (Casarin León. , 2003, pág. 102), y aún y cuando en los artículos 12 y 13 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, y el artículo 4 de la Ley Federal del Procedimiento Administrativo se prevén las Normas Administrativas Generales siguientes: **(a)** circulares; y **(b)** los formatos oficiales, en otros ordenamientos administrativos más especializados se prevén otras, por ejemplo, en el artículo 33, fracción I, inciso g) del Código Fiscal de la Federación¹⁰⁵ o el artículo 40 de la Ley Federal de Metrología y Normalización se contemplan las siguientes: **(c)** las resoluciones misceláneas; y **(d)** las normas oficiales mexicanas, respectivamente.

La principal peculiaridad –en un sentido negativo– de las “reglas de carácter general”, es que **NO** son emitidas por el Legislativo Federal o el presidente (sujetos que tienen la potestad innovadora del ordenamiento jurídico por excelencia), sino bien, por órganos administrativos inferiores y, aunque en un principio el Poder Judicial de la

¹⁰⁴ Lo anterior está en la tesis aislada P.XIV/2002, cuyo contenido se puede consultar en el “ANEXO 88”.

¹⁰⁵ Se sugiere ver el “ANEXO 89” para la revisión de la tesis V.2o. J/50.

Federación se detentaba que no podía tener efecto alguno sobre los particulares ya que la facultad reglamentaria no era delegable, y por lo tanto, sólo podían tener un efecto jurídicos *ad intra* en la administración con funciones meramente organizacionales; tiempo después, indicó que sí podían tener un efecto jurídico *ad extra*, es decir, podía regular derechos y deberes de los particulares, inclusive, contener efectos mixtos.¹⁰⁶

En ese sentido, es inconcuso que las autoridades administrativas inferiores al presidente pueden desarrollar de manera general, abstracta y obligatoria cuestiones *técnicas* de una materia administrativa especializada, pero, **¿cómo sucede aquello?**

El poder Judicial de la Federación determinó o concluyó que el desarrollo técnico operativo normativo por parte de órganos de la administración pública era posible, siempre y cuando exista una “*cláusula habilitante*” expresada en la Ley –propuesta por el Legislativo Federal— en la que se conceda dicha prerrogativa o facultad a algún órgano particular de la Administración Pública Federal.

De ese modo, se concluye que la figura de la *cláusula habilitante* es la máxima expresión de violación al Estado de Derecho en lo que refiere a la delegación de facultades extraordinarias del órgano Legislativo hacia el Ejecutivo; puesto que arremete completamente contra los principio de división de poderes (funciones), primacía de la Ley y reserva de Ley,¹⁰⁷ ¿la razón? Sencillo, tal y como se precisó con anterioridad, el reglamento –que es emitido por el presidente— comenzó a tener más ámbitos de acción a partir de los “artículos marco” que el Legislador proponía en las Leyes, sin embargo, la delegación de facultades normativas innovadoras no solamente alcanzó al presidente y el reglamento, sino bien, evolucionó hasta alcanzar a la Administración Pública federal subordinada al presidente, mas, esto no es novedoso, en México ha sido una práctica perenne justificar la violación al Estado de Derecho que ha realizado el poder Ejecutivo con la usurpación de la

¹⁰⁶ Ello se puede corroborar en la tesis aislada cuyo contenido se encuentra en el “ANEXO 90”.

¹⁰⁷ Se ha aceptado que en contra de dichas normas aplican los principios indicados, por lo tanto se sugiere la lectura de la tesis aislada I.1o.(I Región) 7A contenida en el “ANEXO 91”.

facultad innovadora del ordenamiento jurídico administrativo más allá del reglamento, basta con revisar un precedente de 1926, que prácticamente refería a las “cláusulas habilitantes” sin usar la palabra exactamente, mismo que a la letra dice:

“CIRCULARES. Las circulares carecen de fuerza legal para derogar los derechos establecidos por las leyes, a menos que las mismas establezcan como regla de su aplicación lo que en dichas circulares se diga.”¹⁰⁸

Al respecto de lo anterior, se tiene que las *cláusulas habilitantes* fueron conceptualizadas por el Pleno de la Suprema Corte como:

“...actos formalmente legislativos a través de los cuales el legislador habilita a un órgano del Estado, principalmente de la administración pública, para regular en materia concreta y específica, precisándoles bases y parámetros general y que encuentran su justificación en el hecho de que el Estado no es un fenómeno estático, pues su actividad no depende exclusivamente de la legislación para enfrentar los problemas que se presentan, ya que la entidad pública, al estar cerca de situaciones dinámicas y fluctuantes que deben ser reguladas, adquiere información y experiencia que debe aprovechar para afrontar las disyuntivas con agilidad y rapidez”¹⁰⁹

Dicho lo cuanto sobre las anómalas clausulas habilitantes,¹¹⁰ se precisa que durante esta investigación se ha detectado que la discusión doctrinal sobre las normas administrativas generales tiene tres posturas, están los autores que están a favor,¹¹¹ están

¹⁰⁸ El contenido está previsto en la tesis aislada emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación, tomo XIX, página 1115.

¹⁰⁹ Lo antepuesto se puede corroborar en la tesis aislada 1a.XXII/2012(10a.), cuyo contenido se encuentra en el “ANEXO 92”.

¹¹⁰ No se deja pasar la oportunidad de hacer ver al lector que también existen cláusulas habilitantes especiales que otorgan a las autoridades emitir criterios interpretativos que no resultan aplicables a los particulares directamente, en caso de interés, se sugiere la revisión de la tesis aislada 2a.CII/2005 contenida en el “ANEXO 93”.

aquéllos que están en contra¹¹² y aquéllos que sin olvidar la crítica reflexiva, aceptan que el fenómeno existe y tratan de catalogarlo, estructurarlo y proponer una reforma que lo haga conforme a la máxima Ley.¹¹³

Para concluir, es importante denotar que resulta muy importante destacar el criterio de aquéllos doctrinarios y operadores jurídicos de alto impacto que defienden la existencia del fenómeno analizado, cuando dicen:

“Al finalizar la Segunda Guerra mundial y abrirse un proceso de transición histórica, el ámbito de la potestad reglamentaria se vio afectado de manera muy importante en dos vertientes.

A. La acentuación del proceso expansivo o creciente de la potestad reglamentaria; esto se manifiesta en el crecimiento exponencial de la producción normativa-administrativa escrita y en los últimos cincuenta años se debe, de manera abrumadora, a las normas reglamentarias. Además, se tiene el fenómeno consistente en la titularidad de la facultad reglamentaria se ha extendido a diferentes órganos del gobierno, aun de rango inferior; a organismos públicos descentralizados, así como organizaciones sociales de carácter privado, con una multiplicidad de consecuencias jurídicas.

b) En la evolución de la facultad, también la revisión de sus fundamentos jurídico-políticos. Es evidente que en el Derecho administrativo moderno existe un creciente predominio de los reglamentos en el conjunto de orden jurídico normativo, no obstante que nuestros juristas consideran este hecho incontrovertible como algo anómalo, tal vez hasta vergonzoso, por ello han venido intentando reducir la figura del reglamento a la

¹¹¹ Sergio Valls Hernández y Carlos Matute González.

¹¹² Miguel Acosta Romero, Fauzi Hamdan Amad, así como el ex ministro David Genaro Góngora Pimentel.

¹¹³ Josefina Cortés Campos, José Ramón Cossío Díaz, Raúl Mejía Garza. José Roldan Xopa y Manlio Fabio Casarín León.

ejecución de leyes, cuando la realidad de nuestro Derecho positivo ha desbordado desde hace tiempo este papel.

Hoy debemos reconocer que en un Estado democrático, la función administrativa también está democráticamente legitimada como una actividad pública ordinaria, tal vez peligrosa para un Estado de derecho, pero no nociva por sí misma.

En un Estado como el nuestro, que es más administrativo que legislativo, el reglamento, como conjunto de normas más ágiles que la Ley, hoy en día se ha convertido en un instrumento normativo necesario y benéfico;....

(...)

La exclusividad para el Presidente de la República establecida en la segunda parte de la Fracción I, del artículo 89 de nuestra Ley Fundamental, evidentemente no responde a los tiempos actuales de la Compleja Administración Pública Federal, dado que existe actualmente una facultad reglamentaria dispersa entre los órganos del Poder Ejecutivo Federal, bien ya sea que se exprese en la expedición de reglamentos, así llamados en el caso de los reglamentos delegados, o bien, por emisión de un sin número de normas reglamentarias que se emiten...lo antes apuntado lleva a la conclusión de que es necesario reformar, para actualizar, la facultad reglamentaria del Ejecutivo Federal, puesto que así lo exigen las fuentes reales de nuestro Derecho administrativo que notoriamente va más allá del Texto Constitucional, pero que resultan útiles tanto a la autoridad como a los particulares” (Valls Hernández & Matute González , 2003, págs. 539 y 540, 544 y 545.)

2.6.1. Sobre las circulares

Expuesto el contexto y las características de las normas administrativas generales, entonces, toca el turno de analizar las figuras en lo particular, comenzando con una de las

figuras más controversiales del derecho administrativo mexicano, o, “a la mexicana”, como bien lo llama el finado maestro Ernesto Gutiérrez y González, toda vez que las “circulares”, en palabras del Dr. Rolda Xopa: “...son una práctica administrativa, éstas pueden expresarse como “instrucciones” o “reglas” emitidas por un órgano administrativo, las cuales pueden estar dirigidas al interior de la administración de manera que no obligan al particular” (Roldán Xopa, 2008, pág. 137)

Así bien, el autor Rafal Martínez Morales, citado por el Dr. Béjar Rivero dice que la circular es:

“...el documento de orden interno por el cual se transmiten orientaciones, aclaraciones, información o interpretación legal o reglamentaria del funcionario jerárquicamente superior a los subordinados; dichos documentos disponen la conducta a seguir a ciertos actos o servicios” (Béjar Rivero, 2007, pág. 290)

A partir de lo anterior, se puede concretar, para esta investigación, que la *circular* es un documento por virtud del cual los funcionarios públicos de mayor jerarquía transmiten a sus subordinados orientaciones, aclaraciones, instrucciones o reglas sobre cualquier tipo de negocio interno del órgano administrativo al que pertenecen; pero, principalmente, es utilizada para comunicar la interpretación de algún precepto normativo cuya aplicación o ejecución está dentro de su esfera de competencia.

Al respecto de la definición propuesta, no resulta irónico o fuera de lenguaje clasificar a dicha figura como un verdadero “acto camaleónico” (como lo llama el Dr. Acosta Romero), toda vez que:

“Una práctica constante, no sólo en México sino en varios estados del mundo, lo constituye el hecho de que cada día de manera creciente los órganos administrativos, en principio no identificados como titulares de facultades reglamentarias, expiden mediante circulares normas jurídicas, mismas que en la mayoría de los casos afectan

derechos y obligaciones de los gobernados, y lo que es más grave, carece de mecanismos jurídicos para su control de regularidad, perdiendo con ello su naturaleza, al convertirse de hecho en auténticos reglamentos” (Casarin León. , 2003, pág. 97)

Sobre lo anterior, es dable pensar que las preguntas reales que deben hacerse sobre las circulares administrativas son las siguientes:

(1) ¿Las circulares tienen un carácter materialmente legislativo o no?

(2) ¿La interpretación propuesta por el superior de un órgano administrativo solamente tiene efectos *ad intra* o puede tener efectos *ad extra*, es decir, puede imponer deberes a los particulares que la norma no prevé?

Respecto a la primera pregunta, se tiene que en la realidad no existe un criterio definido que permita a esta investigación posicionarse en una respuesta en concreto, toda vez que el Poder Judicial de la Federación ha sostenido criterios contradictorios, inicialmente, ha mencionado tajantemente que:

”...Aun en el caso de que una circular tuviera el carácter de disposición reglamentaria gubernativa, para que adquiriese fuerza, debería ser puesta en vigor mediante su publicación en el Diario Oficial, puesto que las leyes y reglamentos sólo puede obligar cuando son debidamente expedidos, promulgados y publicados. También podría aceptarse que el contexto de una circular obligara a determinado individuo, si le ha sido notificada personalmente; pero si tal circunstancias no se acredita por la autoridad responsable, los actos que se funden en la aplicación de una circular resultan atentatorios”¹¹⁴

¹¹⁴ El contenido anterior se desprende de la jurisprudencia emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación, Séptima Época, Volumen 139-144, Tercera Parte, página 195, cuyo rubro a la letra dice: **CIRCULARES**.

En yuxtaposición de lo anterior, más recientemente ha dicho que las circulares son: “...actos administrativos, tendientes a cumplimentar la Ley, pues contienen exclusivamente explicaciones enderezadas a orientar a los funcionarios de la Administración, y por ello no tienen ni pueden tener el carácter de disposiciones legislativas”¹¹⁵

A partir de lo anterior, se podrá verificar que, *per se*, no hay, un criterio definido sobre si las circulares tienen un carácter materialmente legislativo que pueda crear efectos normativos vinculantes; sin embargo, parece ser que la balanza apuesta porque dichas herramientas, aún y cuando en el plano del deber ser no deberían tener la características de legislativas, lo tendrán, siempre y cuando sean publicadas en el Diario Oficial de la Federación.¹¹⁶

En cuanto a la segunda pregunta que se realizó en este apartado, es inequívoco – desde su definición tradicional— que las circulares sí tienen un efecto vinculante *ad intra* entre autoridades, por: “...formar parte de la expresión reglamentaria y como expresión del poder de mando de los superiores hacia los inferiores” (Cortes Campos , Cossio Díaz , Mejía Garza , & Roldan Xopa , 2001, pág. 14 y 15); sin embargo, en lo que se refiere a un efecto *ad extra*, se impera, en estricta teoría, solamente podrían tener un efecto vinculante para los gobernados cuando la interpretación realizada por el superior sea más favorable que la propia Ley materia de la interpretación, mas, usualmente, es lo contrario, y funcionan para imponer mayores deberes de los que la Ley interpretada prevé.¹¹⁷

Uno de los problemas de inseguridad jurídica que producen las multitudes circulares a los particulares, sino es que su efecto más dañino, es que le desplazan a éstos la carga de acreditar que son violatorias, ya que les impone la carga de hacer una

¹¹⁵ Lo anterior se encuentra en la tesis aislada cuyo contenido completo se encuentra en el “ANEXO 94”.

¹¹⁶ Lo anterior se puede corroborar con la revisión de los criterios contenidos en los siguientes anexos: “ANEXO 95” y “ANEXO 96”.

¹¹⁷ Lo anterior se desprende de la tesis aislada contenida en el “ANEXO 97”.

interpretación sobre el ánimo innovador de la circular o cualquier nombre con el cual se le hubiese denominado, apelando al contenido de la misma, a su eficacia normativa, administrativa y jerárquica si pretenden la regularidad constitucional.¹¹⁸ Dicho de otra forma, deben convencer que la autoridad administrativa impuso mayores deberes que la Ley o el Reglamento, lo cual no es sencillo por el carácter camaleónico de las circulares, mas, no resulta imposible, ya que siempre podrán verificar si se les impuso: un término para realizar un acto (pago); la condición de hacerlo en un determinado lugar; en su caso la cantidad que debe pagarse; o la documentación que deben presentarse.¹¹⁹

Por extraño que parezca, y tomando en consideración los criterios interpretativos que el Poder Judicial de la Federación ha realizado sobre las circulares, en lo único que no hay duda sobre dichas figuras, es que siempre se ha considerado que son de un rango inferior a la Ley y al reglamento, y la última palabra sobre aquéllas la tendrá el Poder Judicial de la Federación;¹²⁰ ya que las circulares no están ligadas con elementos *técnicos*, sino bien, se emiten en la dimensión de la *interpretación*, por lo tanto, a juicio de esta investigación, en el caso de que la interpretación propuesta por la autoridad administrativa pretenda llenar vacíos legislativos o reglamentarios que impongan mayores deberes a los particulares, entonces, ello dará lugar a la invocación de la violación de los principios de reserva de ley y supremacía de la Ley, en inclusive, de primacía de reglamento y reserva de reglamento.

2.6.2. Sobre las normas oficiales mexicanas.

¹¹⁸ La idea encuentra sustentada en los criterios contenidos en los siguientes anexos: “ANEXO 98” y “ANEXO 99”.

¹¹⁹ Lo anterior se puede corroborar en la tesis aislada P. XI/95 cuyo contenido se encuentra en el “ANEXO 100”.

¹²⁰ Lo anterior se desprende de la tesis V.20.J/50 cuyo contenido se encuentra en el “ANEXO 101”.

Al respecto de las Normas Oficiales Mexicanas, su definición taxativa está prevista en la Ley Federal de Metrología y Normalización, específicamente en el artículo 3, fracción XI, mismo que a la letra dice:

“Artículo 3.- Para los efectos de esta Ley, se entenderá:

(...)

XI. Norma Oficial mexicana: la regulación técnica de observancia obligatoria expedida por las dependencias competentes, conforme a las finalidades establecidas en el artículo 40, que establece reglas, especificaciones, atributos, directrices, características o prescripciones aplicables a un producto, proceso, instalación, sistema, actividad, servicio o método de producción u operación, así como aquellas relativas a terminología, simbología, embalaje o etiquetado y las que se refieran a su cumplimiento o aplicación...”

Así bien, las normas oficiales son el claro reflejo de una cláusula habilitante y éstas han sido conceptualizadas por la doctrina como: *“el acto administrativo de carácter general que se emite con el fin de regular una determinada condición de calidad o estándares de algún producto o servicio que esté dentro del tráfico comercial”* (Béjar Rivero, 2007, pág. 293)

De una interpretación del artículo 40 de la Ley Federal de Metrología y Normalización se concluye que la finalidad de las normas oficiales consiste en establecer:

- “1. Especificaciones que deban reunir los productos, procesos y servicios, cuando impliquen un riesgo para la seguridad de las personas, el medio ambiente o la preservación de los recursos naturales, o productos y servicios en general.*
- 2. Especificaciones de los productos utilizados como materias primas para la fabricación o ensamble de productos finales.*

3. *Características relativas a los instrumentos de medición y sus métodos, los patrones de medida, verificación y calibración.*

4. *Las condiciones de salud, seguridad e higiene en los centros de trabajo y otros centros públicos de reunión.*

5. *Criterios y procedimientos que permitan proteger y promover el mejoramiento del medio ambiente y los ecosistemas, así como la preservación de los recursos naturales y la salud humana.*

6. *La información comercial, sanitaria, ecológica, de calidad, seguridad e higiene y requisitos que deben cumplir las etiquetas, envases, embalaje y la publicidad de los productos y servicios para dar información al consumidor o usuario.*

7. *Las especificaciones que deben reunir los equipos materiales, dispositivos e instalaciones industriales, comerciales, de servicios y domésticas para fines sanitarios, acuícolas, agrícolas pecuarios, ecológicos, de comunicaciones, de seguridad o de calidad y particularmente cuando sean peligrosos.*

8. *Las características necesarias que deban reunir los aparatos y sistemas de comunicación, así como vehículos de transporte, equipos y servicios conexos para la protección de las vías generales de comunicación y la seguridad de usuarios.*

9. *Las características o especificaciones (o ambos aspectos), criterios y procedimientos para el manejo, transporte y confinamiento de materiales y residuos industriales peligrosos y de las sustancias radioactivas.*

10. *Casos en que se requiera normalizar productos, métodos, procesos, sistemas o prácticas industriales, comerciales o de servicios de conformidad a la legislación aplicable” (Béjar Rivero, 2007, pág. 293 y 294)*

Al respecto de lo anterior, es importante precisar que la Norma Oficial Mexicana no tiene un sustento constitucional expreso, sino bien, la figura fue propuesta por el legislador democrático federal en la Ley Federal de Metrología y Normalización, y ello no ha impedido que tenga el carácter formalmente ejecutivo y materialmente legislativo.¹²¹

A mayor abundamiento, en su procedimiento de creación no solamente participan entes públicos, sino bien, los sectores de los particulares a quienes están dirigidos; aunque, en algunas ocasiones pueden ser emitidas con el carácter de urgencia sin que los sectores a los que van dirigidas tenga derecho a la audiencia antes indicada.¹²²

Otro rasgo característico de las normas oficiales mexicanas, es que, contrario a los actos administrativos que se han venido analizando (reglamento, decreto, órdenes, circulares, etcétera), su vigencia no está limitada solamente una abrogación o derogación, sino también a una condición formal de revisión quinquenal, que en caso de no suceder, tiene aparejada la consecuencia de que las mismas pierdan su calidad de normas obligatorias.¹²³

A mayor abundamiento de lo anterior, la creación de las normas oficiales mexicanas, así como la competencia para su vigilancia han sido materia de regularidad por parte del Poder Judicial de la Federación, pues los gobernados sujetos a éstas se han dolido constantemente de que dichas normas oficiales mexicanas les causan inseguridad jurídica por las siguientes razones:

¹²¹ Se sugiere la revisión de la jurisprudencia VI.1o.A. J/29 contenida en el “ANEXO 102”.

¹²² Para prueba de lo anterior, se sugiere la revisión de la jurisprudencia 1a./J. 13/2006 contenida en el “ANEXO 103”.

¹²³ Para verificar este rasgo, se sugiere la revisión de la jurisprudencia 2a./J. 35/2011 contenida en el “ANEXO 104”.

- I. Es cada vez más frecuentes que los órganos administrativos superiores no las emitan y, por ello, las emitan sus subordinados, sin embargo, esta práctica han sido declarada constitucional.¹²⁴
- II. Existe confusión sobre qué autoridad es competente para emitir las, vigilar su cumplimiento y, en su caso, sancionar la falta de aquél.¹²⁵

Para concluir este apartado, es importante precisar que las normas oficiales mexicanas son pues una fuente del derecho administrativo que tiene un marco regulativo muy específico;¹²⁶ esto es, solamente pueden prever aspectos técnicos de calidad de productos o estándares de ciertos servicios, por lo tanto, en esta investigación se concluye que **NO** pueden servir para cumplimentar aquéllos vacíos normativos de las Leyes o Reglamentos, por lo tanto, los principios de reserva de ley, reserva de reglamento, primacía de la Ley y preferencia reglamentaria, también le son oponibles.¹²⁷

¹²⁴ Se sugiere la revisión de los criterios contenidos en los siguientes anexos: “ANEXO 105” y “ANEXO 106”.

¹²⁵ Se sugiere los criterios jurisprudenciales resultantes de contradicciones de tesis contenidos en los siguientes anexos: “ANEXO 107” y “ANEXO 108”.

¹²⁶ Hay que tomar en cuenta, que también existen las *normas mexicanas (NMX)*, por las cuales se entiende que:

“...son aquéllas que elabora un organismo nacional de normalización o la Secretaría de Economía...y prevén para su uso común y repetido reglas, especificaciones, atributos, métodos de prueba, directrices, características o prescripciones aplicables a un producto, proceso, instalación, sistema, actividad, servicios o método de producción u operación, así como aquellas relativas a la terminología, simbología, embalaje, marcado o etiquetado. En lo relativo a su observancia, tenemos que no son de carácter obligatorio, salvo en los siguientes casos:

a) Cuando los particulares manifiestan que sus productos, procesos o servicios son conformes a las mismas,

b) Cuando en una norma oficial mexicana, se refiere la observancia de una norma mexicana para fines determinados y

c) Respecto de los bienes o servicios que adquieran, arrienden o contraten las dependencias o entidades de la administración pública federal, cuando éstas sean aplicables y en forma supletoria a las normas oficiales mexicanas (Casarin León. , 2003, pág. 107)

¹²⁷ Esta conclusión se desprende de la tesis aislada P.XXXVI/2014 (10a.) cuyo contenido se puede consultar en el “ANEXO 109”.

2.6.3. Sobre los formatos

Toca el turno de hablar sobre las formas oficiales que, por su propia definición, pueden ser entendidas como aquéllas impresiones en tamaño especial que cualquier autoridad emite *ex profeso* para llevar a cabo cualquier trámite entre ésta y los particulares.

Sobre dicha figura no se ahondará más, ya que, solamente es un medio para un fin, esto es, si los particulares quieren ejercer un derecho de petición ante una autoridad, en muchas ocasiones, dicha autoridad tiene formatos especiales que le permiten simplificar el trámite,¹²⁸ sin embargo, en otras ocasiones, dichos formatos se vuelven materia de controversia, toda vez que si el trámite que se pretende no está previsto en los mismos, o exige mayores requisitos que no están previstos en una Ley o el Reglamento respectivo, entonces se vuelve complicado para los particulares poder presentar su solicitud.¹²⁹

Por último, en algunos otros casos, los formatos pueden violar el principio de primacía de la Ley, por ejemplo, recientemente se declaró la inconstitucionalidad del anexo 24 de la regla miscelánea publicada para el ejercicio fiscal del 2015, ya que aquélla venía en idioma “inglés” y no castellano o español.¹³⁰

2.6.4. Sobre las resoluciones de carácter general.

¹²⁸ Los formatos han sido declarados constitucionales, se recomienda la lectura de la jurisprudencia P./J. 19/92 contenida en el “ANEXO 110”.

¹²⁹ Esto se puede corroborar en la jurisprudencia 2a./J. 56/2003 contenida en el “ANEXO 111”.

¹³⁰ En 2014 se presentaron más de sesenta mil juicios de amparo indirecto en contra de la obligación de llevar la contabilidad de forma electrónica, sin embargo, el único argumento que prosperó fue el reseñado, se sugiere la revisión del criterio jurisprudencial 2a./J. 148/2016 (10a.) contenida en el “ANEXO 112”.

Por último, se revisará lo conducente sobre las resoluciones de carácter general a que refiere el artículo 33, primer párrafo, fracción I, inciso g) del Código Fiscal de la Federación.¹³¹

Dichas resoluciones, comúnmente llamadas “misceláneas” o “resolución reglamento” (Cortes Campos , Cossio Díaz , Mejía Garza , & Roldan Xopa , 2001, pág. 15), son el claro ejemplo de otra cláusula habilitante, que, por si mismas, son un medio para mejor proveer la observancia de la Ley, en este caso, el Código Fiscal de la Federación y cualquier otra ley que refiera a contribuciones; sin embargo, es menester conocer cuál es el alcance de las mismas en la materia fiscal.

A saber, como se mencionó líneas arriba, el principio de reserva de ley (como expresión del principio de legalidad respecto a la innovación de normas abstractas, generales e imperativas) exige que ciertas materias sean tratadas únicamente por una Ley emitida por el Poder Legislativo, verbigracia, en materia penal –como se vio en el primer capítulo— dicho principio es estricto, esto es, el delito y la sanción deben estar previstas en una norma emitida por el Legislador;¹³² sin embargo, en materia del consumidor¹³³ o en materia fiscal, específicamente en cuanto a los contribuciones y sus elementos esenciales, ello no es así.

Al respecto, en la materia fiscal (materia administrativa especializada), por muchos años se indicó –a partir de una interpretación sistemática de los artículos 14, 31, fracción IV

¹³¹Es importante precisar, que por “resolución” en la materia administrativa también se puede entender al acto administrativo general o individualizado que resulta de un procedimiento en el cual se emita una norma general como producto de la ejecución de una Ley. (Roldán Xopa, 2008, pág. 136 y 137). Para entender esta clasificación, se sugiere la lectura de la tesis aislada VI.A.79 A contenida en el “ANEXO 113”.

¹³² Existen algunas excepciones que no se alejan del fenómeno estudiado en este capítulo, esto es, la conducta punible o delito debe estar en la ley, sin embargo, el Poder Judicial Federal comienza a manifestar que algunos elementos normativos *técnicos* del delito pueden estar descritos o configurados en normas especializadas de materia administrativa, por lo que, concluyó que en materia penal existe una reserva de ley relativa. Se sugiere la revisión de la tesis aislada 1a.XXX/2012 (9a.) contenida en el “ANEXO 114”.

¹³³ En dicha materia, implícitamente, se reconoció también un principio de reserva de ley es relativo, se sugiere la revisión de la tesis aislada 2a.CXXXIII/2005 contenida en el “ANEXO 115”.

y 73, fracción VII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos— que una contribución debía estar en una Ley emitida por el Poder Legislativo (lo cual tiene sustento en el aforismo *nullum tributum sine lege*); es decir, existía una reserva del Ley absoluta o estricta.¹³⁴ Al respecto, una contribución se conceptualiza e integra de la siguiente manera:

*“...la prestación patrimonial de carácter coactivo y a título definitivo, que de manera unilateral fija el Estado a cargo de las personas que realizan determinada conducta lícita, definida legalmente mediante una hipótesis jurídica o de hecho que es reflejo de capacidad económica, y cuyo destino es financiar el gasto público. Así, la contribución se configura por elementos cualitativos y elementos cuantitativos, relacionados lógicamente. Los primeros son: 1) el hecho imponible y 2) el sujeto pasivo; calificados así por la doctrina en atención a que acotan o definen el campo de aplicación de cada contribución. Junto a estos elementos cualitativos existen otros denominados mesurables o cuantitativos, pues tienen como objeto fijar los parámetros para determinar el monto de la deuda tributaria para cada caso en concreto, siendo: a) la base imponible y b) el tipo, tasa o tarifa aplicable a la tasa”*¹³⁵

Continuando, en el año de 1997, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación introdujo al sistema jurídico mexicano la *teoría de la relatividad de la reserva de ley*, esto es, que dicho principio no es estricto, al respecto dice:

“Pues bien, la doctrina clasifica la reserva de ley en absoluta o relativa. La primera aparece cuando la regulación de una determinada materia queda acotada en forma exclusiva a la ley forma; en nuestro caso, a la ley emitida por el Congreso, ya federal, ya local. En este supuesto, la materia reservada a la ley no puede ser regulada por otras fuentes. La reserva relativa, en cambio, permite que otras fuentes de la ley vengan a

¹³⁴ Se sugiere la revisión de los criterios jurisprudenciales contenidos en los siguientes anexos: “ANEXO 116” y “ANEXO 117”.

¹³⁵ Estas definiciones se encuentran dentro de la tesis jurisprudencias I. 15o.A. J/9 contenida en el “ANEXO 118”.

regular parte de la disciplina normativa de determinada materia, pero a condición de que la ley sea la que determine expresa y limitativamente las directrices a las que dichas fuentes deberán ajustarse; esto es, la regulación de las fuentes secundarias debe quedar subordinadas a las líneas esenciales que la ley haya establecido para la materia normativa. En este supuesto, la ley puede limitarse a establecer los principios y criterios dentro de los cuales la concreta disciplina de la materia reservada podría posteriormente ser establecida por una fuente secundaria. Así, no se excluye la posibilidad de que las leyes contengan remisiones a normas reglamentarias, pero sí que tales remisiones hagan posible una regulación independiente y no claramente subordinada a la Ley, lo que supondría una degradación de la reserva formulada por la Constitución en favor del legislador”¹³⁶

En ese sentido, esta investigación concluye que la reserva de ley relativa únicamente permite que el Legislador haga remisiones directas de la tasa y la base al Reglamento,¹³⁷ ya que el propio artículo 33, primer párrafo, fracción I, inciso g) del Código Fiscal de la Federación indica expresamente que: *“las resoluciones...que se refieran a sujeto, objeto, base, tasa o tarifa, no generaran obligaciones o cargas adicionales a las establecidas en las propias leyes fiscales”*, es decir, una vez más estaríamos ante la “Reserva de Reglamento” de la que se habló en líneas anteriores, sin embargo, aún existen dudas sobre la conclusión alcanzada, ya que en la realidad, en las reglas de carácter general se podría dar el fenómeno de que se norme lo referente a la base y la tasa del tributo y aún no hay una respuesta clara por parte del Poder Judicial de la Federación que diga si esto es correcto o no, pues lo más cercano a una interpretación que resuelva la duda concluyó en lo siguiente:

“...la emisión de tales resoluciones en materia fiscal no sólo es permisible sino necesaria, al ser cuerpos normativos sobre aspectos técnicos y operativos para materias específicas, cuya existencia obedece a los constantes avances de la tecnología y al

¹³⁶ Lo anterior se puede localizar en la tesis aislada P.CXLVIII/97 contenida en el “ANEXO 119”.

¹³⁷ Esto se acredita con las tesis aisladas contenidas en los siguientes anexos: “ANEXO 120” y “ANEXO 121”.

*crecimiento de la administración pública, y porque únicamente serán obligatorias si acatan el principio de reserva de Ley relativa, es decir, se sujeten a que las autoridades administrativas, a través de reglas de carácter general, no establezcan cargas adicionales para los contribuyentes en relación con cualquiera de los elementos de las contribuciones, pues de no ser así, no serán observables, **siempre y cuando así se determine una vez que se hagan valer los medios de defensa pertinentes y se resuelva la conducente***¹³⁸

De lo anterior, se advierte claramente que el Poder Judicial de la Federación no es omiso en que las autoridades fiscales administrativas puedan llegar a legislar sobre la base y tasa de una contribución en las resoluciones misceláneas fiscales, sin embargo, no menciona que *de facto* esa acción sea inconstitucional por usurparse funciones que la autoridad administrativa no tiene (aun tomando en cuenta la teoría de la reserva de ley absoluta y relativa); sino bien, indica que se deberá hacer una valoración sobre el tema, lo cual, deja muchas dudas sobre el alcance de las resoluciones misceláneas.

Sin profundizar en lo anterior, ya que no es materia de estudio para esta tesis, pero evidenciado que en la materia administrativa se ha propuesto de varias formas y nombres la relativización del principio de reserva de ley y expuestos los preceptos constitucionales que confieren a los poderes legislativo y ejecutivo funciones temperamentales o compartidas para legislar, así como la diferencia en cuanto su legitimidad, resulta oportuno precisar dos cosas para concluir este apartado:

- I. A esta tesis *únicamente* le interesa pensar en los criterios formales y materiales como parámetros comparativos de validez frente a la constitución respecto de la función innovadora y productora de normas que comparten los poderes ejecutivo y legislativo, pues es a partir de dichos criterios que se puede someter a un escrutinio constitucional/convencional a la pregunta de si una norma administrativa sancionadora (integrada por infracción y sanción) debe estar regulada forzosamente

¹³⁸ Se sugiere la revisión de los criterios contenidos en los siguientes anexos: “ANEXO 122” y “ANEXO 123”.

en un ordenamiento formal y materialmente legislativo (Ley) para cumplir con la protección del principio de legalidad, específicamente el sub principio de reserva de Ley, o, en su caso, ese último principio no es violentado si la norma referida está prevista en un ordenamiento formal y materialmente ejecutivo (reglamento y/o norma de carácter general).

- II. Por último, a fin de cerrar este apartado, se recuerda que el principio de legalidad administrativa y los sub principios de reserva de ley, absoluta o relativa, primacía de la ley, reserva de reglamento y preferencia reglamentaria son oponibles a la facultad o potestad que tienen los poderes legislativo y ejecutivo para producir normas dentro de nuestro ordenamiento jurídico; en ese sentido, el órgano legislativo federal tiene la Ley (que cuenta con un valor agregado a su legitimidad por la pluralidad de su composición); mientras que, el ejecutivo cuenta con el reglamento y las normas administrativas generales (cuya legitimidad carece del valor agregado de la pluralidad); al respecto, dichos productos (ley, reglamento y normas administrativas generales) pueden distinguirse mediante criterios formales y materiales para verificar su validez frente a la constitución.

Bajo esa óptica, se confirma que, la crisis de sobre producción normativa mencionada en la introducción como “elefantiasis normativa administrativa” y su consecuencia “elefantiasis normativa sancionadora”; obedece a que el criterio formal –como parámetro de validez del principio de legalidad administrativo- ha sido limitado a un grado que genera extraordinaria inseguridad; mientras que, no se advierte un incremento a la protección del criterio material.

Dicho de otra forma, el principio de legalidad está sujeto a una crisis ya que se ha *relativizado* en forma negativa el criterio formal sin haber intensificado la protección del criterio material, lo anterior, justificado a partir de una supuesta dificultad *técnica* para regular en la Ley el derecho administrativo.

3. La infracción y la sanción administrativa como parte de las normas administrativas regulativas: La homologación del principio de legalidad penal y administrativo en su vertiente de reserva de ley.

Como se desprende de los capítulos anteriores, en el ordenamiento jurídico mexicano existe un conjunto de normas administrativas regulativas que están previstas en Leyes, reglamentos, actos equiparables al reglamento y normas administrativas de carácter general; cuyo carácter deóntico, se desenvuelve en el plano de lo obligatorio, prohibido o permitido y que, en su mayoría, están dirigidas a los particulares con la intención de que éstos desplieguen conductas o acciones que son importantes para la administración pública para alcanzar su fin principal, que es el bien común.

Bajo ese sentido, se estima que los particulares sujetos a dichas normas tienen la posibilidad de objetar la introducción de aquéllas en el ordenamiento jurídico mediante un criterio de validez; invocando la violación al principio de legalidad administrativa y sus derivados; esto es, el principio de división de poderes (funciones), reserva de ley, primacía de la ley, reserva de reglamento y preferencia de reglamento según sea el caso. Al hacer lo anterior, se garantiza la oportunidad de que dichas normas puedan ser desterradas del ordenamiento jurídico por ser inválidas, toda vez que, de resultar fundada a la violación a alguno de los principios antes mencionados; entonces, ello quiere decir que el órgano que las emitió no estaba facultado para crearlas o no cumplió con las formalidades para llevar a cabo la innovación del ordenamiento jurídico o, inclusive, la norma no cumple con los estándares de justicia constitucionales.

En sentido opuesto, en caso de que dichas normas administrativas regulativas sean constitucionales, entonces, se estima que si el particular incumplió el mandato deóntico previsto en aquéllas, lo más probable es que ese incumplimiento (por acción u omisión) esté tipificado en otra norma como una conducta infractora que amerite la imposición de una sanción.

Así las cosas, es importante apuntalar que las normas que contienen la conducta infractora y la sanción *también* pertenecen al género de las normas administrativas, por consecuencia, los particulares pueden invocar, en un primer plano, el principio de legalidad administrativa y sus derivados, mas, no solamente pueden invocar el principio de legalidad en su vertiente administrativa, sino bien, en un segundo plano, también pueden sujetar a las normas referidas a un ejercicio de validez en el que éstas se contrasten con el principio de legalidad en vertiente penal y sus derivados (reserva de ley y tipicidad) de acuerdo con la conclusión del primer capítulo de esta investigación, ya que dichas normas también forman parte de la dimensión del derecho administrativo sancionador.

A mayor abundamiento, tal y como se desprende del primer capítulo y el presente, los particulares llevaron a cabo un sinnúmero de defensas en contra de las normas administrativas deónticas, en las cuales invocaron la violación al principio de legalidad administrativas y sus derivados; sin embargo, los planteamientos de la violación formales resultaron infructíferos, no por infundados, sino porque el Poder Judicial de la Federación se encargó de soslayar las violaciones al Estado de Derecho mediante interpretaciones ingeniosas –pero contradictorias— de las normas administrativas y la constitución (verbigracia la reserva de ley relativa en materia fiscal, los artículos marco para el reglamento y las clausulas habilitantes para las normas administrativas generales), terminado así de legitimar una amplísima facultad para innovar el ordenamiento jurídico inherente al órgano ejecutivo federal y sus subordinados que no tienen, por lo menos no constitucionalmente hablando, como bien lo aceptó el finado Ministro Sergio Valls Hernández y el académico Carlos Fernando Matute González.¹³⁹

En respuesta a dicho fenómeno, los particulares, de nueva cuenta, a base de litigio, lograron que se introdujera un nuevo parámetro de validez de las normas administrativas que prevén la sanción y la infracción, sometiendo a éstas al escrutinio de los principios sustantivos del derecho penal, en lo que importa, el principio de legalidad penal en su

¹³⁹ A quienes se les reconoce su coraje y valor para dar una conclusión tan auténtica.

vertiente de reserva de ley, el cual exige que un delito y una sanción siempre estén previstos en una ley formal y materialmente legislativa, sin embargo, de nueva cuenta, el poder legislativo logró dar revés a las defensas propuestas, al manifestar algo *astuto y novedoso*; esto es, que el principio de legalidad penal, aplicable al derecho administrativo sancionador, es de *carácter relativo contrario a absoluto* (igual que en la materia fiscal) y su modulación dependerá del tipo de autoridad administrativa frente a la que se invoque, clasificando así a la administración pública en dos tipos de autoridades, la *policía* frente a la *reguladora*.

Como se puede constatar, se cumple el objetivo principal de este capítulo, toda vez que el argumento de la existencia de una reserva de ley relativa para la materia fiscal (que es una rama especializada del derecho administrativo), permeó en la reserva de ley prevista para la rama del derecho penal, que, de ser estricta o absoluta en esa materia,¹⁴⁰ cuando es invocada en la rama del derecho administrativo sancionador; pasa a ser *relativo* dependiendo del órgano de la administración pública frente a quien se esté invocado (policial o regulador).

4. Introducción de las figuras del Estado regulador y policial: La modulación del principio de reserva de ley penal en el derecho administrativo sancionador.

Con el ánimo de concluir este capítulo, se realiza un análisis de la sentencia dictada por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el amparo directo en revisión 3508/2013, elaborada por la ponencia Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, donde se dijo lo siguiente:

“85. Criterio de legalidad aplicable en el derecho administrativo sancionador.

¹⁴⁰ Con la pequeña excepción de la materia ambiental a la que se ha hecho referencia en páginas anteriores, donde parece ser que el fenómeno de la relativización del derecho administrativo está permeando en el universo del derecho penal.

86. En efecto, de los precedentes citados se desprende una evolución de criterio de esta Primera Sala, al término de la cual se ha **modulado** la aplicabilidad del principio de legalidad —y sus dos sub principios de reserva de ley y tipicidad— en el derecho administrativo sancionador.

87. Así, actualmente se preserva el criterio original según el cual el derecho administrativo sancionador participa de la naturaleza del derecho punitivo del Estado, por lo que tiene aplicación el principio de legalidad, previsto en el artículo 14 constitucional que exige que las infracciones y las sanciones deben estar impuestas en una ley en sentido formal y material, **lo que implica que sólo es en esta fuente jurídica con dignidad democrática, en donde se pueden desarrollar (reserva de ley) esta categoría de normas punitivas**, pero además sus elementos deben estar definidos de manera clara y precisa para permitir su actualización previsible y controlable por las partes.

88. Sin embargo, esta Sala al explorar las particularidades de los distintos sectores del derecho administrativo sancionador, **ha determinado que este criterio inicial no implica cancelar el desarrollo de una cierta facultad de apreciación de la autoridad administrativa, pues el fin perseguido por el criterio no es excluir a ésta del desarrollo de este ámbito de derecho**, sino garantizar el valor preservado por el principio de legalidad: proscribir la arbitrariedad de la actuación estatal y garantizar que los ciudadanos puedan prever las consecuencias de sus actos.

89. Así, la evolución del criterio de esta Primera Sala ha respondido a la preocupación de hacer explícito el fin al servicio del que se encuentra el principio de legalidad establecido en el artículo 14 constitucional: garantizar la seguridad jurídica de las personas en dos dimensiones distintas: **(i) permitir la previsibilidad de las consecuencias de los actos propios y, por tanto, la planeación de la vida cotidiana y (ii) proscribir la arbitrariedad de la autoridad para sancionar a las personas.**

90. Sin embargo, también debe agregarse a esta teleología del principio de legalidad, **la exigencia constitucional de preservar la reserva legislativa del marco regulatorio que asegura que sea el proceso democrático el que controle la política punitiva en materia administrativa.** Este principio democrático, de reserva de ley, sin embargo, **ha evolucionado al grado de permitir al legislador habilitar la participación de órganos administrativos o del Ejecutivo para desarrollar una regulación especializada y técnica sobre temas constitucionalmente relevantes que, sin embargo, no podrían ser desarrollados óptimamente en el proceso legislativo a costa de resultar obsoleta o ineficaz para responder a las necesidades regulativas de sectores especializados; así, el principio de reserva de ley, que exige que la toma de decisiones públicas resida en la ley, tratándose de ciertos temas regulatorios, permite al legislador preservar su control democrático mediante la delegación de acotadas facultades de creación normativa a órganos administrativos, siempre y cuando se compruebe la existencia de esa voluntad legislativa de delegación** y se actúe sobre la base de los lineamientos de política legislativa establecida en la ley.

91. Con base en lo anterior, **se ha establecido que el grado de exigencia del principio de legalidad sobre las leyes que pretendan contemplar una conducta infractora y una sanción responde a un criterio finalista que obliga al órgano de control constitucional utilizar un parámetro material y cualitativo,** más que formal y cuantitativo, pues el ejercicio de escrutinio constitucional no debe limitarse a verificar si el grado de detalle cuantitativo del esquema sancionatorio es suficiente, al regularse exhaustivamente una conducta y una sanción en una sola norma legal, validando su constitucionalidad sólo si se verifica este requisito de **“condensación normativa”**, sino que los jueces constitucionales deben proceder a realizar una evaluación más integral del esquema legal que inaugura, para salvaguardar los principios constitucionales en juego, lo que implica que deben constatar si ese esquema legal establece una predeterminación inteligible de la conducta infractora, lo que, **se insiste, no exige una concentración normativa autosuficiente en una sola norma legal, sino de una**

regulación suficiente que, como técnica legislativa, admite la integración de las obligaciones cuyo incumplimiento se sanciona de una pluralidad de normas. *pues, una vez más, lo relevante es satisfacer el estándar de previsibilidad a que tienen derechos los ciudadanos y proscribir la arbitrariedad de la autoridad, en el contexto de una regulación controlable por el legislador democrático que no cancela la participación de la autoridad administrativa” (Amparo Directo en Revisión., 2014, pág. 28 a 30)*

De lo anterior, se aprecia que la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó –contradictoriamente— que aún y cuando una infracción administrativa y su respectiva sanción administrativa deben estar en una norma forma y material legislativa de conformidad a lo dispuesto por principio de legalidad en su vertiente de reserva de ley (cuyo objetivo histórico es precisamente la exclusión del poder ejecutivo de la potestad punitiva), ello no es así en la actualidad, ya que, la “condensación normativa” no es una opción en el caso de que el Poder Legislativo manifieste una habilitación normativa –cláusula habilitante— al Poder Ejecutivo para que éste realice una innovación normativa punitiva, pues el principio de legalidad ya no tiene como principal objetivo excluir al Poder Ejecutivo, sino bien, su nuevo propósito es permitir a los ciudadanos que puedan prever las consecuencias de sus acciones y evitar la arbitrariedad de la autoridad.

Lo anterior es cuestionable, toda vez que en un Estado Democrático en el cual todo el derecho se somete a la fuente primigenia o constitución, si el Poder Ejecutivo **NO** tiene dichas facultades normativas expresas como bien lo reconoció el Ministro Sergio Valls Hernández en citas anteriores, entonces, **¿no será precisamente una conducta arbitraria el hecho de que el Poder Ejecutivo cuente con una facultad normativa punitiva innovadora?**¹⁴¹

¹⁴¹ Cabe destacar que, como se ha mencionado a lo largo de este capítulo, existen las excepciones para esta regla, por ejemplo, los aún cuestionables reglamentos autónomos.

Y se dice cuestionable, toda vez que la Primera Sala de la Suprema Corte confunde que una cosa es la facultad que tiene cualquier autoridad administrativa –dentro del ámbito de su competencia— para “apreciar” las acciones y omisiones desplegadas por los particulares que sean antijurídicas y por lo tanto imponerles la sanción correspondiente al ser legítimo su ejercicio del *ius puniendi*,¹⁴² y otra muy diferente es que dicha autoridad no solamente aprecie o valore una conducta antijurídica y luego imponga una sanción, sino que, además, ella determine en un reglamento, un acto equiparado al reglamento e inclusive una regla de carácter general administrativa la conducta que considera antijurídica o infractora, la aprecie o valore y por último aplique una sanción, aún y que con ello se pregone una protección más material/sustantiva y menos formal/cuantitativa.

De hecho, se insiste, ya resultaba demasiado que el Poder Ejecutivo tenga la posibilidad de innovar el derecho administrativo en forma general, pero, no conforme con eso, el Poder Judicial Federal legitima que éste también tenga la posibilidad de configurar las infracciones que estime necesarias. Al respecto, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación continúa diciendo:

*“93. Por tanto, **el principio de legalidad aplicable en el derecho administrativo sancionador no exige una absoluta reserva de ley y tipicidad, que obligue al legislador a establecer exhaustivamente y completamente un esquema sancionatorio en un solo precepto legal, lo que implicaría adoptar un estándar formal y cuantitativo, pues la evolución jurisprudencial de esta Sala se ha alejado de este extremo, por lo que no cabe afirmar que los jueces constitucionales tienen la obligación de analizar estas leyes y comprobar si ofrecen el grado de “concentración” y “detalle” de regulación exhaustiva de todos los elementos de la sanción administrativa, según el cual la norma legal sólo resultaría constitucional si logra la unidad regulativa en un precepto, pues en caso contrario, existiría una violación a estos principios. Esta perspectiva es la avanzada por la parte quejosa en su único agravio y ahora es rechazada por las razones apuntadas.***

¹⁴² En este punto vale la pena la revisión de la tesis aislada XCV/2007 contenida en el “anexo 124”.

94. El actual criterio de esta Primera Sala establece un estándar que sólo en parte es formal, **pues si bien exige que el desarrollo normativo se realice en la fuente legislativa, ello implica una constatación de que el control de la política punitiva en materia administrativa quede reservada al proceso democrático y no quede en manos de la autoridad administrativa, sin estimar que ésta tenga cancelada la posibilidad de participar en el desarrollo de facultades normativas, cuando así lo disponga el legislador, por lo que agotado este requisito de “reserva de ley mínimo”, lo relevante es el análisis material de la realización del fin de la previsibilidad y** de la proscripción de la arbitrariedad, insertos en la centralidad del principio de legalidad.

(...)

96. Si bien esta es la conclusión que ahora se suscribe, esta Primera Sala estima necesario, en el presente caso, hacer explícitas las premisas en que descansa la evolución jurisprudencial descrita, lo que implica exponer la especial relación que guardan los tres valores contenidos en el principio de legalidad en el derecho administrativo sancionador: 1) el **control democrático de la política punitiva en la materia**, mediante un **requisito mínimo** del principio de reserva de ley; 2) la **previsibilidad de las consecuencias de las personas**, mediante el principio de tipicidad y 3) el **correlativo fin de proscribir la arbitrariedad de la autoridad**, lo que no implica cancelar las facultades de apreciación de la autoridad administrativas.

97. **Como se observa, el acomodo de los tres principios en esta rama del derecho punitivo en el actual criterio de esta Sala permite el desenvolvimiento del Estado Regulador, una de las principales áreas de proyección del derecho administrativo sancionador en la época moderna.**

98. El estándar original del principio de legalidad surgió en un específico ámbito del derecho administrativo sancionador: el relativo a las infracciones fiscales, en donde el Estado desempeña un papel de policía, es decir, en el contexto de una relación de ciudadanos y la administración pública, en donde ésta tiene encargado sancionar la desviación de la conducta irregular mediante la aplicación de sanciones, presuponiendo un contexto de libertad negativa de las personas y no un mercado regulado o, simplemente, una actividad regulada.

(...)

102. Así, se demuestra que el principio de tipicidad originalmente interpretado por el Pleno de esta Suprema Corte se proyecta sobre un ámbito del derecho administrativo sancionador donde la administración pública se desempeña como policía sobre la conducta de los ciudadanos, donde la conducta desviada de lo prescrito por la norma no se realiza en el contexto de una función rectora, planeadora o de regulación de un cierto sector del mercado o de una actividad económica o social regulada administrativamente para la consecución de ciertos fines de política pública, sino en el contexto de la regulación limitada y unilateral, como es la relación tributaria, que no tiene el objetivo de lograr la regulación de un ámbito de conducta distinto a la fiscal; por tratarse de una manifestación del ius puniendi del Estado clásico, su grado de exigencia es equivalente al observado en materia penal.

103. Sin embargo, esta Sala observa que el principio de legalidad —y sus dos sub-principios de reserva de ley y de tipicidad— no pueden tener un idéntico grado de exigencia en todos los ámbitos del derecho administrativo sancionador, sino que debe adaptarse al contexto jurídico en que cobre aplicación, en otras palabras, el principio constitucional modula su grado de exigencia dependiendo si la función del Estado es de fiscalización, vigilancia o equivalente (Estado policía) o si el Estado desempeña una función de planificación o regulación de ciertos sectores, en términos generales, del mercado o de una actividad social para la realización

de ciertos fines de interés público (Estado regulador), para lo cual se establece un esquema regulatorio general, dentro del que la rama sancionadora es un instrumento más al servicio de esos fines regulatorios.

104. Como se observa de una lectura íntegra de la Constitución, al menos existen cinco ramas del derecho administrativo sancionador, los que ahora se enuncian ejemplificativamente, sin que ello implique que no pueda aceptarse posteriormente nuevas manifestaciones: 1) las sanciones administrativas a los reglamentos de policía, del artículo 21 constitucional; 2) las sanciones a que están sujetos los servidores públicos, así como quienes tengan control de recursos públicos, en términos del Título Cuarto de la Constitución Federal, 3) las sanciones administrativas en materia electoral, 4) las sanciones a que están sujetos los agentes económicos y operadores de los mercados regulados en el contexto de la planificación económica y social del Estado, y 5) una categoría residual, donde se prevén las sanciones a que están sujetos los particulares con motivo de una actividad de interés público regulado administrativamente (aduanero, inmigración, ambiental)” (Amparo Directo en Revisión., 2014, pág. 31 a 35)

De lo anterior, se colige que la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación menciona que el principio de legalidad penal que en su momento se tropicalizó o ajustó en la acción de inconstitucionalidad 4/2006 (analizada en el primer capítulo) fue frente a una autoridad fiscal (municipio de Ocozocoautla de Espinoza, Estado de Chiapas) que tenía un rasgo meramente policial, pues, ésta introdujo (al ordenamiento jurídico) y aplicó la norma que preveía la sanción que originó el reclamo de constitucionalidad en un contexto en el cual su única finalidad era sancionar la desviación de la conducta antijurídica en la que la libertad negativa (posibilidad de hacer o no hacer sin que se lo impida otros) del sujeto sancionado no podía ser equiparado al contexto de una actividad regulada; es decir, una libertad restringida donde sí se le obliga a actuar de una forma u otra por un individuo.

Así bien, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, menciona que el principio de legalidad penal, específicamente en su elemento de reserva de ley, no puede ser equiparado de manera idéntica en el derecho administrativo sancionador, toda vez que ese último tiene diferentes formas de expresión dependiendo de la materia en donde opere, es decir, dependiendo de la materia administrativa especializada en la en la cual se invoque, y por lo tanto, resulta oportuno destacar que a esta tesis no le importe la modulación respecto de las siguientes materias: reglamentos autónomos del artículo 21 del constitucional; sanciones a servidores públicos; materia electoral; y de licitación,¹⁴³ por lo tanto, solamente interesa a esta investigación continuar resolviendo lo relativo a: **(1)** la regulación económica y social del Estado; y las categorías residuales o policiales. Al respecto, dice la Primera Sala de Justicia de la Nación:

*“129. Sanciones impuestas por el Estado Regulador. Sin embargo, junto a estas expresiones del derecho administrativo sancionador, las que sólo se han traído ejemplificativamente, **existe un ámbito diferenciado, en donde el Estado vigila la desviación de la conducta prescrita jurídicamente no sólo en su calidad de Estado policía o vigilante, limitado a sancionar la desviación de la conducta, sino en su papel de Estado regulador, es decir, en ejercicio de su facultad constitucional de planificación de actividades económicas, sociales y culturales, para la realización de ciertos fines, que no se podrían cumplir si se dejarán en manos del libre intercambio de las personas, a quienes, por tanto, no se les concibe como sujetos pasivo de una potestad coactiva, sino como sujetos participantes y activos de un cierto sector o mercado regulado.***

*130. Esta nota planificadora o reguladora ha marcado el tránsito de un modelo de estado de derecho, **en donde el Estado tenía una función subsidiaria y secundaria para intervenir en caso de rompimiento del orden público, al estado social de***

¹⁴³ Recientemente se admitió que en la materia referida en el artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos era necesario un derecho administrativo sancionador que ayudara a disuadir a las personas que participan en las licitaciones públicas de cometer actos ilícitos. En caso de interés se sugiere la revisión de la tesis aislada 1a. CCXL/2015 (10a.), misma que se puede consultar en el “ANEXO 125”.

derecho, donde el Estado tiene una función central de rectoría económica. Esta afirmación ha sido suscrita previamente por el Tribunal Pleno en los siguientes términos:

[...] En efecto, las atribuciones del Estado Mexicano se han incrementado con el curso del tiempo, y de un Estado de derecho pasamos a un Estado social de derecho con una creciente intervención de los entes públicos en diversas actividades, lo que ha motivado cambios constitucionales que dan paso a la llamada rectoría del Estado en materia económica, que a su vez modificó la estructura estadual, y gestó la llamada administración paraestatal formada por los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal, que indudablemente escapan al concepto tradicional de autoridad [...]"

131. El modelo de Estado social de derecho tiene fundamento constitucional. El artículo 25 constitucional establece que corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que ésta sea integral y sustentable, que fortalezca la soberanía de la nación y su régimen democrático. Así, el Estado planeará, conducirá y orientará la actividad económica nacional, y llevará a cabo la regulación y fomento de las actividades que demande el interés general en el marco de libertades reconocidas constitucionales; para ello, se establece la exclusividad del sector público de las áreas estratégicas señaladas en el cuarto párrafo del artículo 28 constitucional; se establece la posibilidad de la participación estatal por sí o con los sectores social y privado, de acuerdo con la ley, para impulsar y organizar las áreas prioritarias del desarrollo. Finalmente, el sector privado también está sujeto a regulación, pues se establece que la ley alentará y protegerá la actividad económica que realicen los particulares y proveerá las condiciones para que el desenvolvimiento del sector privado contribuya al desarrollo económico nacional, promoviendo la competitividad e implementando una política nacional para el desarrollo industrial sustentable que incluya vertientes sectoriales y regionales, en términos que establece la Constitución.

(...)

135. En este campo, han existido exploración de la modulación del principio de legalidad, pues, por ejemplo, el Pleno de esta Suprema Corte ha determinado que los participantes de los mercados regulados tienen derecho al principio de legalidad que exige que las conductas infractoras y las sanciones correspondientes otorguen seguridad jurídica y se limiten las facultades de apreciación, por lo que, en este ámbito, es insuficiente señalar como conducta infractora dañar o impedir el proceso de competencia o libre concurrencia, sin indicar mayores elementos típicos que guíe a las personas. Al respecto, véase la tesis de rubro: “COMPETENCIA ECONÓMICA. EL ARTÍCULO 10, FRACCIÓN VII, DE LA LEY FEDERAL RELATIVA, AL NO ESPECIFICAR LA CONDUCTA SOBRE LA CUAL RECAERÁ LA SANCIÓN QUE PREVÉ, VIOLA LAS GARANTÍAS DE LEGALIDAD Y SEGURIDAD JURÍDICA PREVISTAS EN LOS ARTÍCULOS 14 Y 16 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL”.

136. **No obstante, es importante destacar que las sanciones del Estado regulador presupone un contexto diferenciado, en el que los particulares se ubican como sujetos activos y participantes de ciertos mercados, o como prestadores de un servicio concesionado o permisionarios para la explotación de un cierto bien público, por lo que su conducta está regulada por un cuerpo de normas**, que si bien tiene como marco una ley que establece las líneas regulativas principales, también se integra por una pluralidad de instrumentos normativos, como son reglamentos, normas oficiales mexicanas u otras normas de naturaleza administrativa, que son requeridas por la regulación especializada técnica y flexible para la realización de ciertos fines de política públicas, establecidos en la Constitución o en las leyes, las que, en contrapartida, se han de desarrollar por órganos administrativos igualmente especializados y técnicos.

137. Los participantes en estos mercados ingresan mediante la obtención de la concesión, el permiso, autorización o mediante la realización de cierta conducta activa

que los pone al interior del sector regulado, lo que permite concebirlos constitucionalmente como sujetos activos de las reglas del juego.

138. Ciertamente, estos sujetos regulados tienen derecho al principio de legalidad, pero, como se había precisado, mediante la proyección de una doble exigencia cualitativa en el sub principio de tipicidad, **consistente en que tengan un grado de previsibilidad admisible constitucionalmente y que la autoridad encuentre una frontera clara a la arbitrariedad; sin embargo, en este contexto, el principio de reserva de ley adquiere una expresión mínima, pues, al tratarse de sectores tecnificados y especializados, es dable al legislador establecer esquemas regulatorios, cuyo desarrollo, en esas cuestiones, correspondan a órganos igualmente especializados.** Esto explica porque la Constitución contempla órganos constitucionalmente autónomos en distintos sectores, como competencia económica, telecomunicaciones, energía, etcétera, con facultades de creación normativa: su finalidad es desarrollar desde una racionalidad técnica los principios generales de política pública establecidos por el legislador.

(...)

140. Con base en lo anterior, esta Suprema Corte retoma la exploración de los anteriores criterios y formula el grado de exigencia del principio de legalidad aplicable al derecho administrativo sancionador en el contexto de proyección del Estado regulador: Así, los dos sub-principios tienen los siguientes ámbitos de aplicación:

(i) **El principio de reserva de ley exige que la parte esencial de la conducta infractora se encuentre formulada en la ley, aunque puede delegar en los reglamentos y normas administrativas la configuración de obligaciones,** cuyo incumplimiento se prevea como conducta infractora en el precepto legal, con la condición que esas obligaciones guarden una relación racional con lo establecido en la ley y no tengan un desarrollo autónomo desvinculado de lo establecido legalmente, cuya

*justificación, complementaria, pueda trazarse a la naturaleza técnica y especializada de la norma administrativa —por el procedimiento y órganos que participan—, pues la reserva de ley exige como mínimo que el control normativo quede en manos del legislador democrático, pero no que él regule todas las cuestiones técnicas de una cuestión compleja. Lo anterior implica que son admisibles constitucionalmente las normas legales que establecen como conducta infractora el incumplimiento a las obligaciones establecidas en la ley y en los reglamentos o fuentes administrativas legalmente vinculantes. **Sin embargo, si las obligaciones infraconstitucionales de naturaleza administrativa no guardan una relación racional con lo establecido en la ley, sino que contienen un desarrollo normativo incompatible con lo previsto por el legislador, o bien, se trate de normas administrativas que no encuentren alguna justificación en alguna racionalidad técnica y de especialización, los jueces constitucionales deberán declararlas inconstitucionales por violar el principio de reserva de ley, por sobrepasar los límites del modelo de estado regulador admisible constitucionalmente.***

(...)

141. Sanciones administrativas establecidas por el Estado en el resto de casos. Finalmente, puede apreciarse una categoría residual, en la que se ubica el resto de casos de regulación administrativa, lo que, una vez más, no implica que en la jurisprudencia se puedan encontrar nuevos ámbitos del derecho administrativo sancionador que reclamen una modulación propia del principio de legalidad.

*142. En efecto, con la evolución de las necesidades de convivencia social y la adaptación del entendimiento de lo exigido por el interés público, el legislador, en ejercicio de sus facultades legislativas, **despliega facultades regulatorias en distintos ámbitos de la realidad. Algunos contextos de regulación de esta categoría residual guardan alguna semejanza con aquellos propios del Estado regulador, pues la regulación pretende superar los inconvenientes de dejar en manos del libre intercambio de***

los particulares la consecución de ciertos fines, o bien, se pretende superar ciertas fallas de mercados, aunque se trate de sectores en donde los sujetos regulados no necesariamente participan como actores activos de un mercado, sino que, independientemente de su voluntad para participar en un cierto sector, son sujetos cuya conducta se estima relevante para la consecución de un cierto fin público valioso, por lo que en esta categoría también se pueden presentar rasgos del Estado policía, siendo relevante destacar que se trata de supuestos de regulación híbridos.

(...)

146. En efecto, la concurrencia de los principios democráticos, a que sirve el sub principio de reserva de ley y el principio de eficiencia, exigido por el fin de planificación o regulación de área especializada, justifica la existencia de leyes que, cuando menos, establezcan los marcos generales de regulación de un cierto sector, en los que se pueden incluir mandatos delegatorios a órganos especializados, algunas veces autónomos constitucionales, otras veces, insertos en la administración pública con cierta autonomía de gestión, o incluso, simplemente a la fuente reglamentaria, para que, a la luz de las pautas contenidas en las leyes, se emitan normas infra-legales para regular ciertas cuestiones de complejidad técnica en la medida que sea necesario para para adaptar y no hacer obsoleto el esquema legal, lo cual se estima indispensable para lograr la realización del fin planificador o de rectoría económica. Por tanto, no es inconstitucional que existan preceptos legales que establezcan tipos de sanción administrativa, en los que la conducta típica se integre con normas de fuentes infralegales, siempre que esa regulación, vista integralmente, conforme una predeterminación cierta de la conducta debida que impide la arbitrariedad de la autoridad aplicadora y el legislador conserve el control de la política pública, al regular los lineamientos generales en la ley de la materia.

147. Tipos administrativos en blanco en el derecho administrativo sancionador.

(...)

149. Así, en materia penal, esta Primera Sala ha definido los tipos penales en blanco como “aquellos supuestos hipotéticos en los que la conducta delictiva se precisa en términos abstractos y requiere de un complemento para integrarse plenamente”, las cuales son inconstitucionales si su integración se debe realizar mediante la remisión a normas reglamentarias, “pues ello equivale a delegar a un poder distinto al legislativo la potestad de intervenir decisivamente en la determinación del ámbito penal, cuando es facultad exclusiva e indelegable del Congreso de la Unión legislar en materia de delitos y faltas federales”, pero no serán inconstitucionales aquellas normas cuyo antecedente hipotético se deba integrar con normas comprendidas “en el mismo ordenamiento legal o en sus leyes conexas, pero que han sido dictadas por el Congreso de la Unión, con apoyo en las facultades expresamente conferidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”.

(...)

151. Sin embargo, esta conclusión, como se puede desprender de lo expuesto a lo largo de este considerando, no se puede transportar al derecho administrativo sancionador, **pues la remisión a fuentes infra-legales no es un vicio de invalidez constitucional en todos los distintos ámbitos que la integran, pues ubicados en el contexto de uno de sus ámbitos jurídicos, es necesario considerar la específica modulación del principio de legalidad exigido por el balance exigido de los valores constitucionales en juego que cada ámbito exige;** en el caso del modelo de Estado Regulador, el principio de legalidad no exige un grado de satisfacción absoluto el principio de reserva de ley, ya que la regulación de ciertas cuestiones técnicas requiere de la coparticipación del Ejecutivo o de ciertos órganos constitucionales autónomos, por lo que el principio de legalidad sigue teniendo aplicación en sus dos vertientes, pero de

forma diferenciada: el principio de tipicidad sigue exigiendo la predeterminación inteligible de la conducta, **sin embargo, el principio de reserva de ley deja de ser absoluta y pasa a ser relativa.**

(...)

156. Con base en lo anterior esta Sala concluye, a fortiori, **que si en materia penal existe una habilitación constitucional para que el legislador pueda diseñar tipos penales cuyo algunos de sus elementos puedan remitirse a una fuente administrativa, siempre y cuando el núcleo de la obligación cuyo incumplimiento constituye la condición de la sanción, sea determinada y precisa y esa remisión sea exigida por el modelo de Estado regulador, a saber, la existencia de una regulación especializada y técnica, también cabe afirmar que el derecho administrativo sancionador puede desarrollarse legislativamente bajo un principio similar, esto es, el principio de que son constitucionalmente legítimos los tipos administrativos establecidos en las leyes que sean precisos y claros,** mediante remisión relativa a fuentes administrativas cuando ello sea necesario para la consecución de un modelo regulatorio.

158. De la exposición hecha, cabe desprender que el derecho administrativo sancionador tiene distintas manifestaciones y no a todas cabe una idéntica aplicación del principio de legalidad ni de sus dos sub-principios, pues la Constitución dispone que esa vertiente del ius punendi tenga distintos fines constitucionales, por lo que es necesario, en primer lugar, determinar en qué vertiente de esa área del derecho se encuentra, para poder determinar el grado de exigencia del referido principio constitucional; en otras palabras, los modelos de Estado policía y de Estado regulador no son excluyentes, sino que coexisten y dan lugar a la existencia de distintas modalidades del derecho administrativo sancionador, a los cuales se acomodan los principios constitucionales, por lo que, se insiste, del área específica del derecho administrativo sancionador depende la modulación específica del principio de legalidad” (Amparo Directo en Revisión., 2014, pág. 45 a 59)

Con lo anterior, queda demostrado entonces que en el ámbito del derecho administrativo sancionador, el principio de reserva de ley penal es de carácter *relativo* en lo que refiere a los tipos administrativos en blanco, esto es, será modulable de manera estricta u absoluta cuando se invoque en una materia de carácter policial; mientras que, será mínimo cuando se module en una materia regulada, sin embargo resulta menester preguntar: ¿Cómo se pueden distinguir las autoridades policiales de las reguladoras?, ¿qué pasa con aquéllas que la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación indicó que son híbridas?, ¿será verdad que no son excluyentes entre ellas?, por consecuencia, resulta pertinente concluir este capítulo con la siguiente pregunta: **¿Han conseguido dotar de mayor seguridad jurídica a los particulares las figuras del Estado regulador y policial al derecho administrativo sancionador?**

CONCLUSIONES.

- El principio de legalidad exige que cualquier acto de autoridad se someta al derecho, sea judicial, ejecutivo o legislativo.
- El principio de legalidad en el derecho administrativo tiene un carácter binario por su función: por un lado, acota los actos de la autoridad administrativa a las potestades que la Ley le otorga; por otro, funciona como un coto vedado para la innovación, creación o producción normativa en el *ordenamiento jurídico*.
- La introducción de normas al sistema jurídico (incluyendo lo relativo al derecho administrativo) puede ser estudiada o sometida a dos criterios de validez: el formal, que significa la constatación de una serie de hechos o procesos para que la norma forme parte del ordenamiento jurídico; y el material, que refiere a la adecuación del contenido de la norma con los principios o valores de la norma fundamental.

- En la constitución mexicana, la división de funciones no es absoluta en tanto que los representantes de las funciones ejecutivas, legislativas y judiciales pueden compartir en menor o mayor medida las otras funciones. A esa cualidad cooperativa se le conoce como temperamento.
- Existen diversas formas de introducir normas al ordenamiento jurídico, específicamente en el derecho administrativo. La *Ley* es la fuente principal del derecho administrativo, ya goza de legitimidad democrática plural y es el producto por el cual se concreta y exterioriza la función legislativa sin más límites que los que la propia Constitución impone; sin embargo, la función legislativa ha rehuido a su trabajo delegando de forma extraordinaria su facultad innovadora al ejecutivo mediante las denominadas leyes marco; amparándose, en la supuesta dificultad “técnica” de mantener actualizado la materia administrativa.
- *El reglamento administrativo* es el acto unilateral de carácter general, abstracto e imperativo emitido por el Presidente, cuya finalidad es especificar el *modo* en que una Ley dirigida a la Administración Pública debe ejecutarse o aplicarse por las autoridades administrativas, sin que éste pueda contrariar, modificar o exceder los contenidos desarrollados en la Ley a reglamentar.
- La superioridad de la Ley sobre el reglamento es un dogma del Estado Democrático, tan cierto es lo anterior, que una Ley jamás podrá ser modificada, rebasada o contravenida por un reglamento; sin embargo, el Legislativo le concedió al Ejecutivo la facultad de ir más allá de la dimensión del cómo para responder el qué, quién, cuándo y dónde mediante “artículos marco”, con la justificación de que – a la función Legislativa— no se le puede exigir que establezca cuestiones pormenorizadas.
- La validez de una norma de rango inferior a la Ley, por ejemplo, el reglamento, los actos administrativos generales equiparados al reglamento, las normas administrativas generales etcétera, siempre pueden ser objeto de contraste con los

principios de reserva de ley, supremacía de la ley o subordinación jerárquica, reserva de reglamento y preferencia de reglamento; sin embargo, la aplicación de dichos principios para verificar la validez de las normas referidas nunca es absoluta.

- Las normas administrativas generales dictadas en ejercicio de una facultad conferida por una ley expedida por el Congreso de la Unión a una secretaría de Estado, constituyen una categoría de ordenamientos que no son de índole legislativa o reglamentaria; sino que, se tratan de cuerpos normativos sobre aspectos técnicos y operativos para materias específicas, cuya existencia está validada mediante las denominadas “cláusulas habilitantes”.
- Es gracias a las “cláusulas habilitantes” que el Poder Judicial de la Federación comenzó a hablar de la relativización del principio de reserva de ley oponible en el derecho administrativo.
- La existencia de una reserva de ley relativa para la materia fiscal (que es una rama especializada del derecho administrativo), permeó en la reserva de ley prevista para la rama del derecho penal; que, de ser estricta o absoluta en esa materia, cuando es invocada en la rama del derecho administrativo sancionador; entonces, pasa a ser *relativo* dependiendo del órgano de la administración pública frente a quien se esté invocado (policial o regulador).
- Al legitimar una amplísima facultad para innovar el ordenamiento jurídico inherente al órgano ejecutivo federal y sus subordinados que no tienen, por lo menos no constitucionalmente hablando, el principio de legalidad está sujeto a una crisis; ya que, se ha *relativizado* en forma negativa el criterio formal sin haber intensificado la protección del criterio material, lo anterior, justificado a partir de una supuesta dificultad *técnica* para regular en la Ley el derecho administrativo.

CAPÍTULO 3. AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS POLICIALES Y REGULADORAS: SU IMPACTO EN LA SEGURIDAD JURÍDICA DE LOS PARTICULARES.

La innovación de las garantías el ordenamiento jurídico resulta vital para lograr alcanzar los fines del Estado, principalmente el bienestar de la comunidad que representa en general; sin embargo, en algunas ocasiones resulta que los medios procesales (incluyendo las figuras jurídicas) que los órganos del Estado deciden utilizar para justificar su actuar no son tan ideales como pudieran llegarse a considerar *a priori*. Tal es el caso de las figuras del Estado Regulador y el Estado Policial que la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación introdujo al sistema judicial mexicano para tratar de una respuesta a la forma en la que puede operar o funcionar el principio de legalidad penal (en su vertiente de reserva de ley) en la rama del derecho administrativo sancionador frente a los criterios de la eficiencia y eficacia administrativa que demanda el mundo actual (planes elegidos y obtención de resultados).

Las figuras indicadas no resultan ideales para el fin que perseguía la Primera Sala (modular el sub principio de reserva de ley) toda vez que no existe –hasta el momento— una claridad objetiva sobre la estricta diferenciación entre la autoridad policial y la reguladora como las identificó, ello es así, si se considera que las mismas no son resultado de un lenguaje estrictamente jurídico administrativo; esto es, la sentencia de amparo directo en revisión 3508/2013 citada en el capítulo anterior tiene una relación más íntima con la ciencia social de la economía que con la ciencia jurídica, siendo ésta última en donde la *seguridad jurídica* resulta el fin programático que nunca termina de buscarse; mientras que, en la economía se busca hacer frente a la escasez de bienes y servicios, bien lo observa el maestro Roberto Drómi:

“La seguridad jurídica está sobre todo asegurada por una justicia independiente. La seguridad jurídica tiene en los jueces a su abogado natural. Sólo con jueces verdaderos

se pueden vivir tiempos de seguridad jurídica asegurada, donde funciona la cosa juzgada judicial, la estabilidad de los actos y contratos, la impugnabilidad del obrar público y el control de constitucionalidad” (Dromi, 2006, pág. 137)

El bien común, como *ratio essendi* de un Estado, no puede estar por encima de la seguridad jurídica, por el contrario, ambos valores exigen que exista un límite a la libertad – facultad para elegir y/o hacer— de los particulares, esto es, a los derechos fundamentales que la constitución les reconoce; mientras que, a la par, también exigen que al Estado le sea reconocida su condición de autoridad –facultad de mandar o gobernar— que se expresa mediante el poder (capacidad de decidir y accionar, imperium y dominium) situación que será limitada por la competencia para hacer; de suerte que, como resultado de esa esa relación dialógica, el Estado en su conjunto debe encontrar el punto de equilibrio. (Dromi, 2006, pág. 129 a 189)

In fine, dicho equilibrio dependerá siempre de un Juez y su competencia para decir el derecho bajo la guardia incansable de la siguiente premisa: *“La autoridad sin límites es la muerte de la libertad. La libertad sin límites es muerte de la autoridad y de la propia libertad”* (Dromi, 2006, pág. 131)

Bajo las consideraciones previamente planteadas, es decir, siempre atendiendo a la condición de equilibrio entre libertad y autoridad, en el presente capítulo se propone alcanzar los siguientes objetivos:

Primero, se definirá qué es la rectoría económica del Estado Mexicano y cuáles son sus campos de acción a partir de la transformación del Estado en el sistema de producción capitalista.

Segundo, se determinará que tanto la autoridad administrativa policial, como la reguladora, ejercen una función de vigilancia o fiscalización y un función innovadora del ordenamiento jurídico; sin embargo, su verdadera diferencia estriba en

condiciones objetivas de mera legalidad que la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación dejó de observar cuando las introdujo en el sistema jurídico mexicano; y por último,

Tercero, se acreditará que al no haber definido las consideraciones objetivas para distinguir una autoridad de otra en la sentencia de amparo directo en revisión 3508/2013, se dejó a los jueces mexicanos una amplísima facultad interpretativa que arremetió a la seguridad jurídica de los particulares, al existir sentencias en las que flagrantemente se confunde a una autoridad policial como reguladora con el posible efecto de que la modulación del sub principio de reserva de ley sea mínima y no estricta.

1. Sobre la rectoría económica del Estado: Una breve reflexión a través de los fundamentos de las ciencias económicas y jurídicas.

1.1. Sobre la ciencia de la Economía y los sistemas económicos históricos

Antes de poder hablar sobre la rectoría económica del Estado, es necesario dar un acercamiento somero al contexto histórico y social en el que se desenvuelven los conceptos principales de dicho tema, esto es, la economía y el Estado.

Para sustraer de la realidad un concepto como el de la economía, es importante poder entender qué estudia la economía. Al respecto, dicha ciencia estudia los *hechos económicos* y los *actos económicos*,¹⁴⁴ los primeros, son aquéllas actividades sociales que los hombres realizan para obtener los medios necesarios para satisfacer sus necesidades (producir, distribuir y consumir); mientras que, los segundos, son actos *conscientes* del hombre para satisfacer sus necesidades, la distinción entre los primeros y los segundos

¹⁴⁴ Una serie de actos económicos concatenados entre sí, dan lo que se llama “actividad económica”. Las principales actividades económicas son el sector agropecuario, industrial y de servicios; éstas en su conjunto pueden diferenciar un sistema económico como se verá más adelante.

recae en un solo elemento, la conciencia del ser humano sobre sus necesidades (biológicas, psíquicas y culturales) y la forma en la que las satisface resolviendo los *problemas económicos*; esto es, respondiendo a los dilemas de qué producir, cómo producir, cuánto producir, para quién producir y dónde producir utilizando los factores de producción. (Méndez Morales, 2009, pág. 6 a 9)

Los factores de producción, en el dilema económico son: La *tierra* o elementos naturales que intervienen en el proceso de producción; El *trabajo* o actividad económica consciente que desarrolla el ser humano para transformar los elementos naturales en bienes que satisfacen sus necesidades cuya remuneración es el salario; El *Capital* o recursos económicos susceptibles de reproducirse que ayudan a la producción; La *organización*, que es el acto de dirigir, organizar y sistematizar el proceso productivo; El *conocimiento* como insumo de la organización en la “sociedad del conocimiento” en donde este factor es el más importante; ya que, se puede reproducir, almacenar, proteger y utilizar en los procesos de producción y comercialización. (Méndez Morales, 2009, pág. 9)

En suma, los hechos económicos, los actos económicos, los problemas económicos, así como los factores de producción en su conjunto forman lo que es la realidad económica, que está integrada en su “*sistema económico o modo de producción*”, que es precisamente la organización que cada *sociedad* asume históricamente para satisfacer sus necesidades.

Bajo esas premisas, el autor Méndez Morales define a la economía como: “*Una ciencia histórica y social, porque estudia cómo se han organizado las sociedades a través del tiempo para satisfacer sus necesidades*”; que atiende a una corriente objetiva basada en la visión del *materialismo dialectico* que plantea que la materia está en constante cambio lo que permite explicar el desarrollo de una sociedad y su pensamiento, mientras que, por otro lado, las corrientes subjetivistas o formales¹⁴⁵ explican los hechos y fenómenos

¹⁴⁵ A saber, la lógica formal se desarrolla principalmente en lo “ideal”, su método es más inductivo, lo que significa que va de lo particular a lo general y tiene como base los tres principios de la lógica formal: El principio de identidad (los fenómenos se observan tal como son, esto es A es A), el principio de no

económicos tal y como ocurren, sin cambios (Méndez Morales, 2009, pág. 14), por ejemplo, una definición de la economía que atienda más a la corriente subjetiva sería la siguiente: “*la economía estudia cómo los agentes económicos –los hogares, las empresas y los gobiernos— usan sus recursos escasos para especializarse en la producción e intercambiar y consumir bienes y servicios de acuerdo con el sistema económico prevaleciente*” (Gregory, 2009)

En esta investigación se optó por entender a la economía a través de la corriente objetiva (materialismo dialéctico) ya que se piensa que dicha ciencia pueda aportar más que la corriente subjetiva al analizar los hechos y fenómenos de forma deductiva; esto es, de lo general a lo particular estudiando el conflicto material que la sociedad ha vivido en el desarrollo de diversos sistemas económicos o modos de producción a través de su historia. Bajo ese tamiz, se tiene que por *modos de producción* se puede entender:

“...la interrelación dialéctica que existe entre las fuerzas productivas y las relaciones sociales de producción...Las fuerzas productivas son elementos materiales y humanos que hacen posible la producción; y conforman la capacidad de producción de la sociedad....se encuentran integradas por la fuerza de trabajo y los medios de producción,...la fuerza de trabajo es la capacidad física y mental de los hombres para realizar un trabajo. La fuerza de trabajo es la capacidad de los hombres para producir. Los medios de producción son todos los elementos materiales que hacen posible la producción. Se encuentran integrados por objetos de trabajo (aquéllos sobre los cuales actúa la fuerza de trabajo) y los medios de trabajo (los elementos que permiten realizar un trabajo....Históricamente se ha observado que las fuerzas productivas actúan sobre las relaciones sociales de producción....Las relaciones sociales de producción son aquéllas que se establecen entre los hombres durante el proceso productivo; su característica principal es que no dependen de la voluntad humana. Así el esclavo no escoge ser esclavo y el siervo nace siervo. La relaciones de producción dependen de la época en que se vive” (Méndez Morales, 2009, pág. 38 y 39)

contradicción (los fenómenos son determinados y no pueden tener nada que los contradigan A es A o no A); el principio del tercero excluido (dos negociaciones de hecho afirma algo, por ejemplo A no es no A).

Durante la historia de la humanidad han existido diversos sistemas económicos con diversas relaciones sociales de producción que generaron lo que la teoría económica conoce como el *excedente económico*, que es el resultado del aumento de la productividad que satisface más de la necesidad y que permite su acaparamiento. Los sistemas económicos globalmente reconocidos son:

- (a)** La *comunidad primitiva* en donde no existía la propiedad privada ni las clases sociales, lo que significa que no existía la explotación del hombre por el hombre sino una comunidad en la que todos participaban para resolver los problemas económicos satisfaciendo sus necesidades básicas;

- (b)** El *modo asiático de producción*, cuya diferencia con la *comunidad primitiva* radica en que en este sistema sí existió la explotación del hombre por el hombre mediante el surgimiento de una clase social dominante sujeta a un déspota que elevó las técnicas planificadas de agricultura, ganadería y pesca; cuyo poder, radicaba en la posibilidad de acaparar el “excedente económico” que es resultado de un incremento en la producción destinada a la satisfacción de necesidades básicas mediante el cobro de un tributo;

- (c)** El *esclavismo* (cuyos principales exponentes fueron los griegos y los romanos), en donde los medios de producción tecnificados eran acaparados por una clase social denominada “esclavista” mediante la propiedad privada, mismos que desarrollaron ampliamente la filosofía, las artes, las matemáticas y otras ciencias al tener el tiempo para ello en consideración a que acaparaban el producto y también controlaban a los productores puesto que poseían el derecho de propiedad sobre seres humanos que pertenecían a una clase social denominada “esclava”; misma que, carecía de medios de producción y que no elegía ser esclava, sino bien, nacían con esa carga. Este sistema permitió ampliamente el comercio dando origen a los “mercaderes”, quienes

comenzaron a utilizar la moneda como medio de intercambio de valores (productos);

(d) El *feudalismo* es un sistema económico que surge a partir la desaparición del esclavismo y se desarrolla durante la edad media en Europa, lo anterior, como consecuencia de las invasiones militares y el reparto de tierras o feudos que los jefes militares realizaron a sus súbditos leales.

Los feudos constituyen grandes porciones de tierra que pertenecían a un señor Feudal (clase social) que entregaba las tierras a campesinos o siervos (clase social) para que éstos las trabajaran a cambio del pago de una renta o tributo y protección, la diferencia con el esclavismo; es que, si bien el siervo tampoco era totalmente libre, no le pertenecía al señor feudal; sino que, estaba ligado o sujeto a la tierra, por lo que, si algún otro señor feudal la adquiría, por resultado, el siervo asentado en ella entonces pasaba a ser servidumbre del adquirente.

En este sistema el siervo producía lo necesario para su subsistencia y, el resto del trabajo y su producto era para cubrir las exigencias del Señor, así mismo, en un inicio la producción era totalmente interna y no había comercio con otros Feudos, es decir, no se producían mercancías (bienes para intercambio) sino productos de consumo propio, sin embargo, poco a poco, se fomentó la producción mercantil simple en las afueras de los Feudos en lugares llamados “burgos” (antecedentes de las ciudades) por una nueva clase social denominada “burgueses” que poseía medios de producción y a su vez contrataba el trabajo personal para producir mercancías mediante la manufactura (proceso hecho a mano); es decir, se fomentó la producción de mercancías para el intercambio, dándose así los inicios del capitalismo.

(e) El origen del capitalismo tiene sus bases en varias circunstancias, a saber, la existencia de revoluciones burguesas que derrocaron a los señores feudales y su poder absoluto, descubrimientos geográficos, desarrollo del pensamiento

antropocéntrico por encima del teológico (renacimiento), la creación de mercados locales, regionales y nacionales, amplio desarrollo del comercio en las ciudades, así como financiamiento de grandes capitales para generar grandes producciones de productos.

El *capitalismo* es pues un sistema económico en el que una clase social denominada “*burguesía o empresariado*” tiene la propiedad privada de los medios de producción (capital) y la elaboración de mercancías depende a su vez de otra clase social denominada “proletariado” que vende su fuerza de trabajo al burgués para que éste le permita trabajar y/o transformar sus medios de producción en mercancías que serán intercambiadas por valores monetarios que significan ganancias personales para el burgués. En este sistema no importa la satisfacción de las necesidades sociales, sino bien, el acaparamiento personal del capital.

En este sistema existe una anarquía total sobre el dilema económico, dicho de otra manera, los capitalistas deciden qué producir, cómo producir, cuánto producir, dónde producir y para quién producir atendiendo a su objetivo final que es la obtención de ganancias en sacrificio de las necesidades sociales; aún y cuando, la persecución de esa meta siempre culmina en las crisis de los ciclos económicos.¹⁴⁶

La crisis del ciclo económico natural pueden ser entendidas como aquellas circunstancias en donde se acentúan las contradicciones capitalistas; pues existe la sobre producción de unas mercancías por encima de la demanda; mientras que, a la par de dicha situación, se hace evidente la falta la producción de mercancías en otras ramas, por lo que, existe una imposibilidad real para vender las mercancías sobre ofertadas, luego, las empresas quiebran al no poder recuperar las inversiones para continuar con la oferta de sus mercancías, lo que por consecuencia lleva al

¹⁴⁶ En los ciclos económicos también existen otras facetas como la rescisión, la depresión, la recuperación y el auge.

incremento del desempleo terminando en el despido de los proletarios, campesinos, etcétera.

(f) Por último, está el *socialismo* como medio de producción antagónico al capitalismo que puede ser estudiado históricamente en los diversos países en donde imperó, por ejemplo, hablese del socialismo soviético, chino, polaco, cubano etcétera. Este sistema contempla relaciones sociales de producción cooperativas y de ayuda mutua, en donde se proscribe la propiedad privada de la clase burguesa dejándola en manos del Estado para que éste se encargue de redistribuir la riqueza entre la sociedad, por lo tanto, el producto del trabajo cooperativo deriva en la producción de satisfactores en beneficio de la sociedad y no en ganancias para una clase social privilegiada, desapareciendo –en teoría— la explotación del hombre por el hombre, cabe destacar que aún y cuando los medios de producción son de propiedad social – administrados por el Estado— aún existe la propiedad privada sobre los objetos personales.

En teoría, el objetivo final del socialismo es que desaparezcan las clases sociales, lo cual se logra mediante una economía *planificada* por el Estado, esto es, el Estado proyecta la respuesta al dilema económico de qué producir, cómo producir, cuánto producir, dónde producir y para quién producir en pos de satisfacer las necesidades de una sociedad, por lo tanto, en dicho sistema –teóricamente— no existen las crisis económicas cíclicas (Méndez Morales, 2009, pág. 37 a 65).

Expuestos los sistemas económicos históricos y sus fundamentos esenciales, entonces, se precisa que a esta tesis únicamente le importa analizar al sistema económico capitalista y su relación con el Estado en consideración dos circunstancias: La primera es que actualmente –salvo algunas excepciones— es el sistema de producción imperante en la aldea global y la segunda, subyace en que México se desarrolla bajo dicho sistema con algunos tintes del sistema socialista, por consecuencia, resulta importante hacer la

siguiente pregunta, **¿cuál ha sido el papel del Estado dentro de los sistemas económicos históricos?**

1.2. El Estado y los sistemas económicos históricos

A lo largo de esta investigación se ha hablado en muchas ocasiones sobre el “Estado”, sin embargo, no se ha conceptualizado al mismo, por lo que, toca el turno de ahondar en la figura con el objetivo de entender qué es, cómo llegó a existir y por qué resulta vital entender su relación con los sistemas económicos históricos globalmente aceptados.

El Estado puede ser visto como la institución política y jurídica que legitima la facultad o potestad –institucionalizada— que una clase social tiene para mandar válidamente a otra en una relación social de producción capitalista o socialista, en palabras de Mario de la Cueva, citadas por Valls Hernández y Matute González, se puede considerar al Estado como: *“la organización política que, con carácter permanente, distingue entre los que mandan y los que obedecen, es decir, como una estructura genérica de dominación legítima de unos seres humanos, con el fin de ordenar y potenciar la vida de las sociedades capitalistas,...”* (Valls Hernández & Matute González , 2003, pág. 13)

El Estado puede ser visto como la forma en la que las sociedades capitalistas entablan las relación de poder y libertad a las que refiere Max Weber y el Maestro Dromi; las relaciones de dominio legítimo y obediencia de las que habló Carlos Marx; o como un medio que institucionalice las relaciones de solidaridad y subordinación en la búsqueda de un fin común como el bienestar de la sociedad en su totalidad de acuerdo con contractualitas de la talla de Thomas Hobbes y Juan Jacobo Resseau etcétera. (Valls Hernández & Matute González , 2003).

Así bien, el Estado puede ser visto únicamente por su aspecto formal, esto es, por sus elementos físicos sin que al efecto valga redundar en la idea política imperante o el tiempo y

momento en que se gestó, tal y como lo hacen los autores George Jellineck y Hans Kelsen, cuyo principal énfasis está en los elementos objetivos y el halo jurídico que los rodea, Miguel Galindo Camacho dice:

“En consecuencia, se puede afirmar que el Estado tiene elementos esenciales objetivos, subjetivos y jurídicos que están representados por seres y objetos de distinta naturaleza y para probarlo basta precisar que el territorio, elemento físico material del Estado, es considerado también como elemento formal del mismo, como ámbito de validez jurídica, según lo sostiene Hans Kelsen, o el ámbito del ejercicio de la soberanía como lo afirman los constitucionalistas.....citaré la definición de George Jellinek: El Estado es el conjunto de hombre asentados en un territorio determinado y dotados de poder jurídico originario” (Galindo Camacho, 1995, pág. 43)

En suma, en esta tesis se considera que el Estado debe ser visto como un producto social histórico fijado en un tiempo y espacio que refleja la *voluntad económica y política* de las personas que se involucran y controlan la persecución del bien común mediante la institucionalización legítima del poder y cuyos elementos formales y materiales previstos en una norma son: la población con libertad limitada; el territorio debidamente lindado; el gobierno y/o autoridad con poder delimitado mediante la organización y distribución de funciones.

Se justifica la decisión de ver al Estado de esa forma, ya que dicha institución se exterioriza principalmente (no limitativamente) mediante la Administración Pública, misma que puede ser fácilmente clasificada como policial o regulatoria conforme a las distintas funciones que han desempeñado en los sistemas de producción históricos – específicamente el capitalista— a partir de diversas corrientes o teorías del pensamiento económico que influyeron en la realidad política del Estado; permitiendo que, éste, a su vez, evolucionara en etapas como como el Estado Absolutista, el Estado Liberal (Estado de derecho), el Estado Social Democrático y/o Centralista (Estado Social de Derecho) y el Estado Neoliberal, mismos que se desarrollan a continuación.

1.2.1 Estado-Absolutista en el sistema económico feudal: El pensamiento de los mercantilistas y los fisiócratas.

En el sistema de producción feudal de los siglos XIII, XIV y XV se puede hablar de los inicios del Estado Moderno, ya que además de la relación social de producción denominada servidumbre (señor feudal y siervo); también comenzó a darse una relación política denominada *vasallaje* por virtud de la cual se organizó la relación horizontal entre los señores feudales y sus siervos; que a su vez, era vertical cuando respondían al monarca absolutista o totalitario que los controlaba (rey medieval); esto es, existían relaciones políticas, de producción, territorios y gobiernos que permiten hablar del Estado.

En el momento histórico en donde se comenzó a gestar el sistema económico feudal, se creó el Estado Nación a partir de una serie de circunstancias propicias para ello.

A saber, se dio la reforma protestante o luterana que pugnada por el ahorro, algunos reyes y señores feudales comenzaron a acumular tanto capital que demandaron mejores mercancías generando comercio fuera de sus feudos,¹⁴⁷ comenzó a desarrollarse una nueva clase social; la burguesa (Tercer Estado) que se oponía a la nobleza (Primer Estado) y a la jerarquía eclesiástica (Segundo Estado) mediante alianzas con el monarca a cambio de beneficios económicos, se descubrió el nuevo mundo, el Papa y los emperadores perdieron la influencia sobre grande extensiones territoriales dando ha lugar al nacimiento de varios Estados Nación que pugnaban por la soberanía impulsada por Jean Bodino (Valls Hernández & Matute González , 2003, pág. 21 a 24).

En este sistema de producción feudal, la administración pública no es formal, pero existen sujetos destinados a llevar a cabo funciones de poder, por ejemplo, hay una función

¹⁴⁷ Hay que tomar en cuenta que la economía estudia una suerte de escala de necesidades valorizadas, esto es, la regla indica que cuando satisfaces una necesidad siempre buscarás la sustitución del satisfactor por uno de mejor calidad.

de pura vigilancia y castigo impuesta por el Monarca y al servicio de éste; además, existía una *burocracia hacendaria* que exige a los señores feudales y burgueses el tributo respectivo y castigaba su falta de pago con ayuda del *ejercito*; por tanto, se tiene que el derecho era el producto caprichoso de una sola persona, la frase más común que puede resumir el Poder del Estado Absolutista es la del polémico monarca francés Luis XIV que dijo: *L'État, c'est moi* (que en español significa "El Estado soy yo"). Al existir pues una autoridad administrativa en el Estado Absoluto, se puede verificar a que tipo se refiere, esto es, si es policial o reguladora.

En el caso específico de la burocracia hacendaria no hay equivocación al decir que es de carácter *policial*, ya que únicamente se avocaba a vigilar que los señores feudales y los siervos cumplieran con el tributo respectivo (limitación a la libertad personal de propiedad económica) y en caso de incumplir con el pago del tributo (obligación que es de orden público al ser la voluntad del Estado la del Rey); entonces, existía un castigo (*Ius puniendi*). Sobre ese tenor, se coincide con el Maestro Roberto Dromi cuando dice:

"Las limitaciones a los derecho individuales, en razón del interés público, se denomina policía y poder policía. Dentro de la función administrativa se inserta una modalidad de obrar, de contenido prohibitivo y limitativo, llamado policía. Dentro de la función legislativa se incorpora una modalidad reglamentaria de derecho llamada poder policía"

De hecho, es tan asertiva la idea del maestro Roberto Dromi, que la actividad policial puede resumirse de la siguiente manera: *"Toda autoridad policial es administrativa, pero, no toda administración es policial"*.

Continuando, se tiene que durante los siglos XVI y XVII las principales ideas del mercantilismo fueron de nacionalismo, intervención fuerte del Estado o Monarca en la economía; por ejemplo, se da la imposición de aranceles a las mercancías provenientes del comercio exterior con otros reinos, se consideran de alto valor los metales preciosos, se

desarrolla el comercio exterior, se pugna por la explotación de colonias para la obtención de materias primas; por lo tanto, se considera que comienza propiamente la primera etapa del capitalismo y sus principales exponentes son: Jean Bodino, Gerald Malynes, Eduardo Misselden, Antonio Sierra y Tomás Mun. (Méndez Morales, 2009, pág. 71 y 72)

A partir de lo anterior, se puede observar que en el Estado Absoluto también hay atisbos de una actividad administrativa regulatoria,¹⁴⁸ toda vez que el Rey ejerciendo su poder absoluto (legislativo, administrativo y judicial) determinaba en algunos casos la imposición de aranceles a las mercancías provenientes de otros reinos a fin de equiparar el precio de los mismos con el nacional o interno; luego entonces, existía una verdadera intervención Estatal para disciplinar una falla del mercado en un área estratégica; esto es, el comercio exterior en relación con el comercio interno, sin embargo, esa regulación no es limitada o ajustada a una norma legal, por lo que, más que regulación se habla de un intervención caprichosa a la que se puede denominar como “regulación primitiva”.

A finales del siglo XVII y durante casi todo el siglo XVIII (preámbulo del capitalismo industrial), en el viejo continente se comenzó a gestar una nueva forma de pensar en respuesta al mercantilismo. La respuesta fue la escuela de los *fisiócratas*. Dicha escuela consideraba que la agricultura era la única actividad productiva real al dar un producto neto; esto es, solo la naturaleza era capaz de dar un producto continuo (eterno); mientras que, las industrias, el comercio y los servicios eran actividades estériles en tanto que solo estaban transformando en mercancía los productos que la naturaleza producía de manera perene.

En dicha escuela se comenzó a gestar el pensamiento de que el mundo –incluyendo las sociedades humanas— al ser naturales (providenciales) debía regirse más por la razón natural (universal e inmutable) y no por la intervención del Estado; dicho de otra manera, se gestó la idea de que el hombre era libre, y como tal, podía hacer con total libertad su

¹⁴⁸ Esta afirmación tiene un matiz general, pues, en concreto, la administración pública debe estar sujeta al principio de legalidad, cosa que, al ser la voluntad del rey la norma, entonces éste no existía.

voluntad sin la intervención de la autoridad; excepto que, aquella –la autoridad— interviniera solo para defender (no limitar) esa libertad, comenzando a romper con el monarca absoluto que no reconocía ninguna otra libertad a la que el concedía cuando quería, como quería y hasta el momento en que determinaba lo contrario. (Méndez Morales, 2009, pág. 72 a 74)

La teoría fisiocrática trabajó con el descubrimiento del “excedente” llamado *produit net*, se habló del trabajo productivo (que produce excedente) y estéril (que no produce excedente); la agricultura era la única actividad que producía excedente, por lo tanto, la industria era una actividad económica estéril y existieron tres clases sociales: **(a)** el terrateniente, los agricultores (que producían la riqueza) y los artesanos a los que se consideraban una clase estéril; pero, la principal idea de esta teoría es que la sociedad está regida por un orden de *estricta naturaleza* y, por lo tanto, el Estado no debía intervenir, el principal exponente de esta teoría es Francois Quesnay con su obra “El cuadro económico” y sus discípulos fueron Turgot, Mirabeau y Mercier de la Rivière.

1.2.2. El Estado-Liberal en el capitalismo industrial: el pensamiento económico de los clásicos y los marxistas.

Como ya se mencionó con anterioridad, a finales del XVIII el Estado Absoluto constituido principalmente por el Rey comenzó a sufrir el desprecio de la clase burguesa que demandaba mayor *seguridad* (saber a lo que debía atenerse cuando actuaba de una u otra manera) consagrándose así sus derechos naturales de libertad y propiedad (liberalismo social); constituyéndose una nueva clase de pensamiento económico denominado “clásico” que se superpone a la escuela fisiocrática.

La superposición referida se da cuando la escuela clásica estima que la verdadera riqueza está en los siguientes elementos: libertad personal, *propiedad privada*, así como la iniciativa y propiedad privada de **empresas** (liberalismo económico); dándose hechos históricos como el desarrollo de la revolución industrial (producción de mercancías en

masa y renovación de los medios de transporte), la independencia de los Estados Unidos de América que comenzó cuando los colonos tiraron el té al mar dando lugar a la modificación del colonialismo y la revolución francesa, cuyo principal símbolo es la decapitación del monarca absoluto.

Los principales precursores de este pensamiento son Adam Smith, David Ricardo y Tomás Roberto Malthus, sin embargo, se destaca el pensamiento económico de Smith de la siguiente forma:

“Smith afirmaba que cada capitalista al buscar su propio beneficio buscaba el de los demás, por lo que no se requería de la intervención del Estado en la economía. Pensaba que la economía estaba regida por una “mano invisible”; es decir, tenía un orden natural, por lo cual el Estado no debía intervenir en asuntos económicos. Asimismo, afirmaba que las actividades del Estado debían reducirse al mínimo y su política era propiciar el laissez faire, laissez passer (dejar hacer, dejar pasar).” (Méndez Morales, 2009, pág. 75)

De lo anterior, se destaca lo que se llama “el liberalismo económico” o “Laissez Faire” que defiende la libre competencia del mercado, donde se pregona que el Estado solamente está para proteger a un individuo de otro (impartición de justicia); lo cual, paradójicamente redundante en la protección del que tiene respecto del que pretende tener, esto es, el Estado protege la propiedad privada del que la tiene frente al que no la tiene; así mismo, el Estado debe sostener las instituciones públicas que están al servicio de los que tienen; esto es, el departamento de justicia como institución pública debe existir para impartirle justicia a los que tienen propiedad privada,¹⁴⁹ por último, el Estado solamente debe crear infraestructura pública que permita a las empresas hacer sus negocios.

¹⁴⁹ Un ejemplo brutal de la actividad del Estado frente a los desposeídos de ese tiempo está en la novela de los miserables de Víctor Hugo, donde un ciudadano francés (el mítico Jean Valjean) es condenado a prisión por un periodo de cinco años al romper una ventada por hogazas de pan, siendo pues, que al intentarse fugar su condena se amplió por un tiempo de diecinueve años.

El Estado liberal (que deja hacer y deja pasar) se creó como un traje a la medida de la clase burguesa en donde ellos participan en la elaboración de la Ley, se habla entonces por primera vez de la separación de funciones (poderes) frente al absolutismo; donde, se pugna porque el derecho natural fuera convertido en razón mediante la norma, creando así el “Estado de derecho” que significó la sujeción de la autoridad a la norma, en otras palabras, el triunfo del positivismo jurídico. Al respecto, Elías Díaz, citado por Valls Hernández y Matute Gonzáles nos dice:

“La características generales corresponden, como exigencias más básicas e indispensables, a todo auténtico Estado de derecho pueden concretarse fundamentalmente en las siguientes notas: a) Imperio de la ley: ley como expresión de la voluntad general; b) División de poderes: legislativo, ejecutivo y judicial; c) Fiscalización de la administración: actuación según ley y suficiente control judicial; d) Derechos y libertades fundamentales: garantía jurídico-formal y efectiva realización material.”
(Valls Hernández & Matute González , 2003, pág. 36)

En este espacio y tiempo, el Derecho administrativo no solo busca lograr los fines del Estado Nación (subsistir), sino bien, acota sus funciones a la Ley, esto es, se regula la intervención del Estado para el efecto de que los derechos individuales sean la frontera de la actuación de la autoridad. Al respecto, el Estado Liberal se preocupa por no inmiscuirse en la penumbra de la economía individualista; por lo tanto, se despreocupa de la desigualdad que comenzó a gestarse al permitir que unos cuantos se enriquecieran a costa de otros. (Valls Hernández & Matute González , 2003, pág. 29 a 33)

Bajo ese sentido, se tiene que en esta etapa la función administrativa es principalmente policial; ya que, ésta se dedica únicamente a vigilar el respeto a la propiedad privada (seguridad) y a mantener el orden público en situaciones de salubridad y tranquilidad en pro de los capitalistas, mientras que no tiene nada de regulatorio, pues se busca:

“Evitar la intervención del Estado en los aspectos del desarrollo económico, a través de la participación activa de los particulares en los aspectos de la economía, dejando al Estado el papel de simple vigilante del proceso económico sin facultades de marcar la rectoría económica del Estado” (Galindo Camacho, 1995, pág. 49)

Como se anticipó, esto llevó a una tragedia consistente en que el mercado no se reguló así mismo, es decir, la “mano invisible” o justificación de la autosatisfacción personal por encima de la sociedad en general llevó a grandes brechas de desigualdad en las que unos cuantos poseían las riquezas y privilegios del capitalismo industrial a costa de la pobreza e ignorancia de aquella clase social miserable que solo tenían su trabajo a ofrecer como mercancía (proletariado); dando lugar a una nueva cosmovisión del mundo que conjunta el pensamiento filosófico clásico alemán (dialéctica de G. Hegel y materialismo de J. Feurbach), la economía política inglesa (A. Smith y D. Ricardo) y el socialismo utópico francés (Ch. Fourier, H. Saint Simon y R. Owen) denominada “*Marxismo*”. En palabras de sus principales exponentes Carlos Marx y Federico Engels tomadas de su obra “Manifiesto del partido comunista”, citadas por Valls Hernández y Matute González:

“Un fantasma recorre Europa: el fantasma del comunismo. Todas las fuerzas de la vieja Europa se han unido en santa cruzada para acosar a ese fantasma: el Papa y el zar, Maternnich y Guizot, los radicales franceses y los polizontes alemanes...Nuestra época, la época de la burguesía, se distingue sin embargo, por haber simplificado las contradicciones de clase. Toda la sociedad va dividiéndose, cada vez más, en dos grandes campos enemigos, en dos grandes clases, que se enfrentan directamente: la burguesía y el proletariado” (Valls Hernández & Matute González , 2003, pág. 33)

Lo anterior, trajo como consecuencia que en el siglo XIX,¹⁵⁰ el trabajador cansado irrumpiera en la vida política para hacerse escuchar, demandando al Estado que dejará de

¹⁵⁰ Es importante precisarle al lector que a mediados del siglo XIX también surgió una corriente de pensamiento denominada “Neoclásicos”, sobre la cual no se ahonda, en tanto que los principales exponentes William Stanley Jevons, Carl Menger, León Walras realizaron trabajos más específicos de la “utilidad marginal” para llegar a una teoría subjetiva del valor, es decir, estudian relaciones entre cosas y no entre personas.

ser un subordinado de los propietarios del capital y la propiedad privada para convertirse en un servidor de la sociedad, un redistribuidor de la riqueza; en pocas palabras, un constructor de la igualdad de las clases, dando lugar al surgimiento del Estado interventor y planificador de la economía (propriadamente un Estado Regulador incipiente).

La nueva participación del Estado en el mercado dio lugar al surgimiento de una nueva idea de Administración Pública en la que el Estado arrebató de las manos de la iniciativa privada la posibilidad de prestar algunos servicios para ordenarlos y garantizarlos; expuesto desde otra vista, el Estado sustrae una actividad económica del mercado por su importancia y trascendencia en la vida social a fin de que sea este quien planifique su organización y procure su prestación real; a fin de, comenzar a redistribuir la riqueza, dando lugar al surgimiento del servicio público cuya principal escuela es la francesa (Valls Hernández & Matute González , 2003, pág. 33 y 34). Al respecto, resulta ilustrativo lo siguiente:

“El Estado gendarme, el que deja hacer y deja pasar, es incapaz de contener en su seno movilizaciones sociales que exigen que además de la acumulación de riqueza indispensable para el desarrollo capitalista, el bienestar, producto de la industrialización, debe llegar a todos los sectores de la población. Este reclamo se recrudeció cuando en la Primera Guerra Mundial el ciudadano se convirtió en soldado y a su regreso de los campos de batalla lo primero que exigió fue la extensión del voto universal y secreto.” (Valls Hernández & Matute González , 2003, pág. 43 y 43)

1.2.3. El Estado social de derecho o social intervencionista en el capitalismo financiero: el pensamiento económico de los centralistas y los sociales democráticos

Hasta este momento, solamente se ha hablado del liberalismo clásico y el marxismo conforme a un estudio de sus clases sociales y las brechas de desigualdad, sin embargo, vale la pena retomar la visión de Vladimir Ulianov Ilich (mejor conocido como Lenin); cuando dice que, la segunda fase del capitalismo o como el la llama “El *imperialismo o fase superior*

del capitalismo” (también llamado capital financiero)¹⁵¹ se caracteriza por la unión o fusión del capital bancario con el industrial llegando a la concentración de la producción y el capital en grandes empresas monopolistas internacionales que poseen la propiedad de materias primas de países subdesarrollados que mueven el capital de un lugar a otro en busca de máximas ganancias al amparo de la protección de los países capitalistas más importantes (Méndez Morales, 2009, pág. 49 a 51).

Una de las principales causas de la desigualdad fue que la “calculabilidad” de capital fue tanta, que éste dejó de producir; esto es, una empresa llegó a tener tanto capital que estaba fijo sin producir ganancias, de igual forma, el banco tenía bastante capital sin que fuera productivo; por lo tanto, surgieron nuevas relaciones productivas en las que las empresas traspasaron a los bancos su capital para que éstos jugaran con el mismo a cambio del pago de un interés (el juego es darlo al proletario a cambio de que éstos en cambio paguen un interés al banco); por su parte, los bancos empiezan a posicionar su capital dentro de las empresas mediante la colocación de acciones (títulos valor) a cambio de la recepción de dividendos o el control de aquéllas, lo cual, evidentemente únicamente genera riqueza para los capitalistas y banqueros; es por eso, que a esta faceta se le llama “capitalismo financiero”.

Bajo ese escenario, se tiene que a principios del siglo XX sucedieron en el mundo dos hechos históricos que dieron origen a dos corrientes de pensamiento en los que el Estado replanteó sus fines, incluyendo la forma en la que éste debía intervenir o conducir la economía en dos grandes modelos:

- El primero, es de forma planificada y central, esto es, el Estado se hace cargo totalmente de la rectoría económica aboliendo la propiedad privada y cualquier

¹⁵¹ Lenin se refiere a la primera fase del capitalismo como “*libre competencia o pre monopolista*”; que se basa en la competencia entre capitalistas así como en la producción mercantil simple, manufacturera y maquinizada del siglo XVIII de productos que se distinguen por su costo y calidad, esta faceta termina cuando la competencia exige a una empresas que se fusionen con otras para poder subsistir creando grandes consorcios capitalistas.

opinión contraria a dicha dirección (Estado autoritario);¹⁵² cuyo origen está en el triunfo de la revolución Bolchevique en la Rusia de 1917 auspiciada por Lenin y sus planes quinquenales.

- El segundo, está en la planeación democrática de John Maynard Keynes y su teoría general de la ocupación, el interés y el dinero, en donde determina que el Estado debe contribuir con el gasto público en políticas de fomento al trabajo, redistribución de la riqueza, subsidios¹⁵³ y seguros de desempleo para generar más trabajos y a su vez mayor demanda de los bienes ofertados logrado un equilibrio donde el empleo es igual a la oferta y a la demanda; dando origen al “Estado presente”, “Estado del Bienestar” o “Estado benefactor” (Levy, 2015).

El modelo propuesto por Maynard no abole la propiedad privada (como sucede en el socialismo implantado en la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas); sino bien, se incentiva la producción (y por lógica el empleo) conforme lo necesita el mercado a partir de la riqueza que supone el presupuesto público; lo anterior, como respuesta a las grandes crisis económicas de inicios del siglo XX (El desempleo británico surgido después de la gran guerra y el jueves negro de 1929 donde se desplomó la bolsa de valores en los Estados Unidos de América).

En suma, de los dos modelos mencionados, se puede decir que: *“...la respuesta que alguna vez dieron Marx y Engels al origen de la desigualdad, quedó desmentida: el origen de la riqueza no es la propiedad, sino el presupuesto público.”* (Valls Hernández & Matute González , 2003) (Valls Hernández & Matute González , 2003, pág. 43); Aunque, también se

¹⁵² El Estado autoritario encuentra su límite en la libertad personal de cada individuo, mientras que, un Estado Totalitario sería aquél que no respeta ese umbral e interviene totalmente en lo público y en lo privado.

¹⁵³ Por subsidio se entiende a la ayuda que recibe una persona por parte de un organismo oficial para la satisfacción de necesidades personales.

critica ambos modelos en tanto que buscan el crecimiento económico mas no el desarrollo de las naciones.¹⁵⁴

En ambos casos, el derecho administrativo tiene un amplísimo campo de acción al extender sus brazos en diversas cuestiones de la convivencia social, tales como lo económico, social y cultural, es decir, el crecimiento de la actividad administrativa fue exponencial, por ejemplo, en México: *“entre 1920 y 1980 el gasto del sector público formal, solo aquél que se ejerce por los órganos estatales, creció de 21 a 48% del PIB y casi la mitad correspondía a empresas estatales. Estos sin incluir cifras de gobiernos locales y municipales.”* (Valls Hernández & Matute González , 2003, pág. 63). El Estado deja de ser únicamente gendarme o policía (limitador de garantías) para convertirse en un Estado social de derecho (limitador, promotor y administrador de garantías) propiamente intervencionista o regulador con el objetivo principal de corregir las fallas del mercado advertidas en el modelo de capitalismo liberal clásico. Al respecto:

“El Estado es un Estado Administrativo....El intervencionismo estatal se enfrenta a la necesidad de sujetar la economía al imperio del Estado de derecho y para ello asume funciones diferentes a las típicas y esenciales (policiales), y realiza actividades que en su origen eran regulados por el Derecho mercantil. Las funciones tradicionales son reguladas por un Derecho Administrativo identificado con un derecho en forma primaria y las nuevas funciones por un Derecho administrativo en forma secundaria propio de la gestión económica. Ambas expresiones del Derecho se encuentran en cualquier Estado social intervencionista, sin importar el grado de autoritarismo o democracia de su régimen político.” (Valls Hernández & Matute González , 2003, pág. 57)

No obstante, hay que matizar la dimensión de la intervención en ambos modelos; puesto que, si bien en un Estado socialista de corte autoritario se justifica la plena

¹⁵⁴ Al respecto, es una verdad de Perogrullo que una nación se considera desarrollada conforme al nivel de industrialización en que se encuentra la misma, lo cual, significa calidad de vida para sus nacionales.

intervención en la economía; en un Estado social democrático se advierte que una gran falla de este modelo radicó en una dirección exagerada de la economía al olvidar el principio de subsidiariedad. ¿Por qué? Porque el Estado del Bienestar solamente interviene cuando los particulares no pueden desarrollarse por sí solos o no es justo que soporten esa carga; con la salvedad de que, cuando está corregido el motivo de su intervención el Estado debe abandonar la dirección y devolverle la tarea a los particulares. En palabras de D.L. Wimer y A.R. Vining, citadas por Valls Hernández y Matute Gonzáles:

“En este contexto, la justificación económica para la intervención del Estado en la economía, superación de las fallas del mercado, pierde su carácter dogmático y se empiezan a identificar las fallas del Estado, que limitan el desarrollo económico y con estos argumentos se arman ideológicamente quienes identifican la intervención del Estado como la causa principal de la crisis económica. Así como existen fallas de mercado tales como la asimetría en la información, el monopolio natural, la necesidad de bienes públicos, la selección adversa o los mercados incompletos que justifican la participación del Estado en la regulación o gestión directa de algún proceso productivo o distributivo, también se han identificado fallas atribuidas a esta intervención, como son las de representación política, las relacionadas con la arena política o sistemática, las de regulación, las de financiamiento –ingresos fiscales versus deuda pública—, las de oferta burocrática, las de rigidez laboral y las de sistemas de información.” (Valls Hernández & Matute González , 2003, pág. 67)

Un ejemplo claro de lo anterior, es el caso mexicano en la décadas de los 80s y la crisis petrolera, época en la cual el gobierno (representado en la administración pública) perdió legitimidad ante la ciudadanía cuando ésta se percató que el Estado del Bienestar solamente había alcanzado a un grupo social, los trabajadores formales; así mismo, dicho grupo al percatarse de que los bienes y servicios no tenían un constante crecimiento para ellos, comenzaron a retractarse de su apoyo a la visión moderna (el todos antes que el yo) para convertirse en postmodernos (el yo antes de todos); esto es, la consecución del bien personal (consumo privado) antes que la promesa del bien social igualitario.

Con lo anterior, se puede entender porque en la década de los ochentas se da el escenario perfecto para el retorno del pensamiento clásico liberal (denominado neoliberal) en el que la economía planificada del Estado vuelva a dar lugar a la economía regida por el pleno mercado (oferta y demanda sin la variable empleo inmiscuida por el Keynesianismo).

1.2.4. El Estado neoliberal en el capitalismo tecnológico: el retorno del laissez faire con el pensamiento neoliberal.

Como se anticipó, en la década de los 80's algunos autores como: Frederich August Von Haye y Milton Friedman; actores políticos como Margaret Thatcher primera ministra del Reino Unido y Donald Wilson Reagan presidente de los Estados Unidos de América; e instituciones internacionales como el Fondo Monetario Internacional y Banco Mundial entre otros; optaron por impulsar la aplicación de un nuevo pensamiento económico en el mundo denominado "*neoliberalismo económico*", cuyo concepto es el siguiente: "*Doctrina económica basada en el liberalismo económico, que se opone a la intervención del Estado en la economía y defiende el libre mercado*" (Méndez Morales, 2009).

Esta corriente de pensamiento tenía por objetivo corregir las fallas del mercado sin la intervención del Estado en un mundo en el que el capital se traslada de un lugar a otro en tiempo real gracias a los avances tecnológicos de la postguerra, de ahí que se le llame "capitalismo tecnológico".

A su vez, dicho pensamiento pugnó de nueva cuenta por el regreso del *Laissez faire* y las tentadoras ideas de que el Estado solamente debe garantizar la libre competencia favoreciendo la libre circulación de mercancías y capitales, cobrar pocos y bajos impuestos, estimular la apertura del comercio hacia el exterior así como la inversión de capitales extranjeros en el interior, por último, se piensa que el Estado tiene que abandonar o

devolver el desarrollo empresarial al sector privado; todo lo anterior, a fin de lograr el crecimiento económico (Méndez Morales, 2009, pág. 86 y 87).¹⁵⁵

Esta corriente se puede observar en México a partir de 1982 cuando se reformaron los artículos 25, 26, 27 y 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y se orquestó el primer rescate bancario; así mismo, tiene validez en la venta o reducción de las empresas paraestatales (por ejemplo Teléfonos de México en los noventas), la reprivatización de la Banca y el segundo rescate bancario; sin embargo, a nivel mundial:

“Es necesario revisar estas políticas económicas que, basadas en el neoliberalismo, ha arrojado resultados desastrosos para millones de personas. En efecto bajo el predominio del libre mercado auspiciado por el neoliberalismo, hoy en día 1 300 millones de seres humanos sobreviven en la extrema pobreza con menos de un dólar al día, y 40 millones de personas mueren al año víctimas del hambre y a consecuencia del libre mercado, situación que se agrava por la globalización neoliberal, que sigue afectando a gran parte de la población.” (Méndez Morales, 2009, pág. 87)

Lo anterior requiere un planteamiento más profundo y reflexivo, ya que, parece ser, que por varios años los empresarios/capitalistas esperaron ansiosos a que el Estado del Bienestar fallara para volver a profanar los huesos del pasado y de esa forma invocar el espíritu de la mano invisible (volviendo a la fórmula oferta y demanda sin la variable del pleno empleo de la que hablaba el Keynesianismo); o sea, que el mercado se regula así mismo, cosa que no sucedió en México o el mundo.

¿Cómo se puede concluir lo anterior? Simple, cuando el neoliberalista por excelencia de nuestro país Carlos Salinas de Gortari optó por reprivatizar la banca, lo hizo siguiendo las reglas del neoliberalismo; a saber, dejando un amplísimo margen de libertad a los

¹⁵⁵ Este pensamiento económico debe ser muy vigilado, pues una de sus premisas es que la inflación (aumento del precio de los productos en el tiempo) es culpa de la *gente de a pie*; esto es, al dárselos mayores salarios, seguridad social y altas compensaciones económicas, éstos tienen un amplio poder adquisitivo, por lo que, al no existir suficientes mercancías en el mercado; entonces, ellos las encarecen, de hecho, aceptan que exista el desempleo de unos cuantos, miles o millones en beneficio de otros.

nuevos banqueros; dicho de otra manera, el Estado simplemente estimuló la venta de los bancos y dejó que éstos se autorregularan. Lo que tuvo como resultado que, aquéllos jugaran con la especulación, se auto entregaran préstamos que nunca pagaron y los bancos cayeron en la insolvencia arrastrando a todo el país a una crisis (Sandoval Ballesteros, 2011); misma que, es muy parecida a la del 2008 con los créditos hipotecarios que ofertaban los banqueros de Estados Unidos de América (cuyo rescate fue de nueva cuenta con presupuesto público); e Islandia, único país en el que los banqueros han sido llevados a la cárcel por malas prácticas (Pérez, 2011).¹⁵⁶

La gran contradicción en los caso indicados, recae en que la elite bancaria (y los empresarios) exigen que el Estado se aleje del mercado; sin embargo, cuando enfrentan una crisis cíclica por malos manejos; entonces, exigen que sea el Estado el que los rescate con el presupuesto público al que todos los ciudadanos contribuyen. Vale citar una reflexión del caso “FOBAPROA”:

“Si el gobierno hubiese estado realmente preocupado por “proteger” a los ahorradores habría empezado por distribuir entre los empresarios independiente, los pequeños inversionistas, comerciantes, o propietario de medianas y pequeñas empresas, la misma cantidad de “recursos” que destinó a los grandes inversionistas y banqueros. Ninguno de estos pequeños actores económicos recibió ayuda financiera de ningún tipo o pagares respaldados por el gobierno a cambio de sus deudas de difícil pago o cobro. Ninguno de estos actores económicos más vulnerables pudo ser rescatados o sus negocios saneados para después ser vendidos por respetabilísimos montos a inversionistas extranjeros como más tarde ocurriría con los grandes bancos” (Sandoval Ballesteros, 2011, pág. 277)

No hay duda de que el Estado debe limitar su intervención (principio de subsidiariedad); mas, en la actualidad, el Estado además de dirigir, planificar, reactivar y

¹⁵⁶ Se sugiere la revisión del reportaje de primer plano denominado “**Islandia enjaula a sus banqueros**” del periódico el país; en donde el lector podrá ver el oleaje de crisis por materia financiera/bancaria que se ha dado con el neoliberalismo en varias partes del mundo.

estimular ciertas actividades económicas (rectoría económica del Estado); también debe regular o normar las *áreas estratégicas* que la experiencia lo obliga a sacar de la vida privada para considerarles de orden público e interés social para el desarrollo de la nación; por ejemplo, aquéllas que menciona la ley fundamental mexicana y que refieren a competencia (monopolios), radio difusión y telecomunicaciones, materia energética (electricidad, petróleo, gas, energía nuclear etcétera), la actividad financiera y otras que no están en dicho artículo pero merecen su mención al estar dispersas en la ley fundamental, *verbi gratia*, la materia ambiental o el comercio exterior; mientras que, todas aquéllas conquistas de índole salarial, laboral, del consumidor, de higiene y seguridad, cultural etcétera, deben ser simplemente vigiladas para que no exista un retroceso con la legislación que emite el congreso de la unión y no más.

Dicho de otra manera, en aquéllas materias que el Estado neoliberal considera que son estratégicas para el crecimiento económico a futuro, desplegará una administración pública élite que regulará y vigilará la misma mediante el reconocimiento de una amplia libertad configurativa de normas legales propicias para ello, con la intención de que los empresarios a los cuales se les concedió el permiso de participar y desarrollar dichas actividades lo hagan con un ánimo de lucro medido y no entorpezcan el crecimiento económico de la nación; de ahí que, se entienda la laxitud con la que se maneja el principio de reserva de ley penal en los procedimientos administrativos sancionadores de dichas materias; mientras que, en el resto de las conquistas de la sociedad frente al pensamiento liberal (higiene y seguridad, participación política, protección al consumidor, desarrollo cultural, seguridad social, vivienda digna etcétera) la administración pública solamente vigilará que los empresarios no dejen de observar los derechos alcanzados por la sociedad; aclarando que, en este caso, las autoridades administrativas tendrán una limitada libertad configurativa de normas legales que estarán sujetas a un escrutinio de la existencia de cláusulas habilitantes impuestas por el propio legislador democrático.

Dicho lo anterior, entonces se puede concluir este capítulo haciendo las siguientes preguntas: **¿Existen criterios legales en el ordenamiento jurídico que permitan a las**

autoridades jurisdiccionales identificar plenamente a una autoridad administrativa reguladora frente a una policial?, ¿Existen las autoridades administrativas híbridas es decir reguladoras y policiales?

2. Las autoridades administrativas reguladoras y policiales: su distinción basada en la legalidad

2.1. Sobre la rectoría económica enfocada en áreas estratégicas: La autoridades reguladoras con rango constitucionalmente autónomo

Como se anticipó, la facultad para llevar a cabo la conducción o rectoría de la política económica del Estado Mexicano está prevista en los artículos 25, 26, 27 y 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El artículo 25 indica que al Estado (incluyendo las tres esferas de gobierno y las funciones ejecutivas, legislativas y judiciales) le corresponderá lograr el desarrollo nacional de forma integral y sustentable, mediante el fortalecimiento de la soberanía nacional y su régimen democrático buscando siempre la libertad y dignidad de los individuos, grupos y clases sociales mediante el fomento de la competitividad y el pleno empleo a partir de la inversión, la distribución del ingreso y la riqueza, así como el crecimiento económico. Así mismo, dicho artículo reitera el compromiso del Estado para planear, conducir, coordinar y orientar la actividad económica nacional mediante la *regulación* y fomento de las actividades prioritarias o estratégicas que demanden el interés general, buscando en todo momento la participación del sector público y el sector privado.¹⁵⁷

En el artículo referido se menciona la potestad del Estado para llevar a cabo la dirección, conducción o rectoría de la política económica del país, específicamente por parte

¹⁵⁷ Se sugiere ver el "ANEXO 126" para el contenido del artículo 25 constitucional.

del representante de la función Ejecutiva; sin embargo, para identificar la respuesta al cómo lo hará, es necesario dar un vistazo al artículo 26 de la Carta Fundamental,¹⁵⁸ del cual se desprende que el Estado Mexicano creará el plan nacional de desarrollo con la participación democrática y deliberativa; es decir, podrá participar cualquier persona, grupo o clase social y la administración pública quedará vinculado con los objetivos que se planteen acordes a lo dispuesto por el artículo 3 de la Ley de Planeación; cabe destacar que dicho plan durará 6 años (coincidiendo con el periodo presidencial) aunque podrá tener consideraciones y proyecciones a mayor plazo de acuerdo con el artículo 21 de la Ley de Planeación.¹⁵⁹

Para lograr la rectoría económica, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos le reconoce al Estado en el artículo 27 que éste tiene el legítimo monopolio de la propiedad de la tierra y aguas del territorio nacional; y solamente a éste le corresponde el reparto a los particulares de dichos elementos para que se constituya la propiedad privada; pudiendo, en todo momento, imponer las modalidades que dicte el interés público e interés social para aprovechar los recursos naturales con la intención de que toda la sociedad se beneficie de la riqueza que aquéllos representan, por ejemplo, la celebración de contratos para la exploración y explotación del petróleo.¹⁶⁰

La norma fundamental también le reconoce al Estado en el artículo 28 la posibilidad de que éste tenga el legítimo monopolio de las actividades económicas estratégicas:¹⁶¹ *“...entendidas como aquéllas actividades económicas reservadas para uso exclusivo del Estado, a través de los organismos y empresas que requiera para su eficaz manejo, que ameritan esa*

¹⁵⁸ Se sugiere ver el “ANEXO 127” para el contenido del artículo 26 constitucional.

¹⁵⁹ Se sugiere ver el “ANEXO 128” para el contenido de los artículos 3 y 21 de la Ley de Planeación.

¹⁶⁰ Se sugiere ver el “ANEXO 129” para el contenido del artículo 27 constitucional.

¹⁶¹ Se sugiere ver el “ANEXO 130” para el contenido del artículo 28 de la norma fundamental.

categoría por razones de interés general necesario para el desarrollo económico del país...”;¹⁶² tales como, correos, telégrafos, petróleo y demás hidrocarburos, petroquímica, electricidad, financiera entre otras que definan las leyes del Congreso de la Unión y que podrán ser explotadas por los particulares mediante una concesión; al respecto, queda claro que el Estado Regulador atiende áreas o necesidades muy específicas.¹⁶³

Lo relevante para esta tesis, es que el artículo 28 también mandata la creación de distintos organismos constitucionales autónomos y reguladores de materia energética: Los primeros pueden ser el Banco Central, la Comisión Federal de Competencia Económica y el Instituto Federal de Telecomunicaciones¹⁶⁴ a los cuales se les faculta para que regulen (normen) lo necesario en las materias de su competencia a fin de que se logre la eficiencia en las mismas; los segundos, son la Comisión Nacional de Hidrocarburos y Comisión Reguladora de Energía.

Bajo ese tenor, es menester indicar que aquí se aumenta un rubro más de normas a las que se hizo referencia en el capítulo 2 de esta tesis pues; los Órganos Constitucionalmente autónomos referidos tienen la facultad de introducir normas al ordenamiento jurídico mexicano y, la forma en la que los principios de legalidad administrativa se pueden invocar para validar dicha introducción adquieren matices especializados y diferenciados de todos los antes comentados. Esos matices son:

- La potestad regulatoria de los organismos constitucionales autónomos referidos se cataloga como “discrecional” ya que se les reconoce la facultad para introducir al

¹⁶² La noción de área estratégica referida se encuentra en la tesis 2a. XLIV/2017(10a.), misma que se puede consultar en el “ANEXO 131”.

¹⁶³ Lo anterior se puede verificar en la Jurisprudencia P.J. 46/2015 (10a.), misma que se puede consultar en el “ANEXO 132”.

¹⁶⁴ Se sugiere la revisión de la Jurisprudencia P.J. 43/2015 (10a.) contenida en el “ANEXO 133”.

sistema jurídico mexicano “normas de carácter general” autónomas; es decir, que no tengan fundamento en una Ley.¹⁶⁵

- Del principio de legalidad administrativa y sus sub principios (división de poderes, subordinación jerárquica y reserva de ley); solamente resulta oponible la subordinación jerárquica, puesto que:

(a) En áreas estratégicas, el Congreso de la Unión y los Órganos Reguladores comparten una facultad creadora de normas compartida; por lo que, el principio de división de poderes (funciones) no es absoluto. En ese sentido, la frontera entre una facultad y otra debe construirse caso por caso en la búsqueda de un balance tal y como se verá más adelante.¹⁶⁶

(b) A los Organismos Reguladores les fue reconocida en la Norma Fundamental una facultad innovadora del ordenamiento jurídico de carácter *ad intra* y *ad extra* siempre que esté dentro de su ámbito de competencia: la primera significa la posibilidad de emitir sus estatutos orgánicos; la segunda refiere a la facultad material para regular (normar) el sector de su competencia.¹⁶⁷

(c) Se ha reiterado que en el caso de que el Legislador Democrático hubiese legislado en una ley algún tema referido a una área estratégica; entonces, la norma de carácter general que emita el Órgano Regulador deberá subordinarse a la Ley; mientras que, si el Legislador no legisló nada; entonces, la norma de carácter general tendrá plena validez, lo que permite concluir como funciona en este caso el sub principio de legalidad administrativo de subordinación

¹⁶⁵ Lo anterior se desprende de la tesis asilada I.1o.A.E.28 A (10a.), cuyo contenido se encuentra en el “ANEXO 134”.

¹⁶⁶ Se sugiere la revisión de la Jurisprudencia P./J. 45/2015 (10a.) contenida en el “ANEXO 135”.

¹⁶⁷ Se sugiere la revisión de las Jurisprudencias contenidas en los siguientes anexos: “ANEXO 136”, “ANEXO 137” y “ANEXO 138”.

jerárquica o no contradicción. Así mismo, se ha reconocido que frente a las normas de carácter general emitidas por los Órganos Reguladores no es oponible el sub principio de legalidad administrativa de Reserva de Ley.¹⁶⁸

(d) Tal y como se mencionó al inicio de esta tesis, en cada caso se debe analizar la frontera de la facultad legislativa del Congreso de la Unión frente a la facultad reguladora del Órgano Regulador; por ejemplo, en la sentencia del amparo en revisión 1100/2015 proyectada por la Ponencia del Ministro Javier Laynez Potisek y sesionada por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el día 16 de agosto del 2017; se determinó –históricamente— que el Congreso de la Unión no puede legislar sobre las llamadas “tarifas o regulaciones asimétricas” toda vez que en el artículo 28 de la Norma Fundamental le reservó dicha función al Instituto Federal de Telecomunicaciones; luego, por primera vez se acota la facultad del Legislador Democrático (representante de la *vox populi* y máximo dirigente de las políticas públicas) frente a un Organismo Administrativo que carece de todo tipo de representatividad popular.

- Por último, es importante destacar que el Poder Judicial de la Federación ha reiterado en varias ocasiones; que, si bien, es cierto que las normas de carácter general están supeditadas al principio de legalidad, tanto su emisión como aplicación no pueden ser analizadas desde la perspectiva de si son idóneas para alcanzar el fin de su existencia (eficacia). De hecho, se ha aconsejado que el escrutinio que se haga sobre dichas normas sea de carácter flexible o débil y que solamente se limite a verificar que exista congruencia o razonabilidad entre la norma aplicada y los hechos –estrictamente probados— en los que se sustentó esa aplicación; es decir, que se verifique si se cumplieron con las normas de procedimiento, fundamentación y motivación.¹⁶⁹

¹⁶⁸ Se sugiere nuevamente la revisión de la Jurisprudencia P./J. 49/2015 (10a.) contenida en el “ANEXO 137” anteriormente citado.

¹⁶⁹ Se sugiere la revisión de las siguientes tesis aisladas contenidas en los siguientes anexos: “ANEXO 139”, “ANEXO 140” y “ANEXO 141”.

A partir de lo anterior, se puede concluir que cuando un particular pretende *explotar o desarrollar una actividad* de aquéllas a las que refiere el artículo 28 constitucional o las que el Congreso de la Unión defina en las leyes federales que emita; entonces, lo hará con la *plena conciencia* de que la autoridad administrativa que lo vigilará, a su vez, también cuenta con la más amplia libertad configurativa para definir las obligaciones a las que éste se sujeta, incluyendo las sanciones en caso de incumplimiento, dando así como resultado que la propia norma constitucional define con toda presteza cuáles autoridades administrativas se consideran regulatorias.

En concreto, la única autoridad administrativa que es regulatoria por *la materia que vigila (la libre competencia)* y no por su actividad concesionaria, es la Comisión Federal de Competencia Económica; pues su principal tarea, es vigilar que en el mercado no existan prácticas monopólicas y “... cuya meta no es tanto controlar a las empresas, sino proteger a la sociedad en la ejecución de actividades esenciales que resultan esenciales para la vida y el bienestar de aquélla...”;¹⁷⁰ luego, si ésta advierte que algún particular o empresa está generando un falla en el mercado, ésta –en su plena potestad constitucional— lo sujeta a su regulación a efecto de desterrar esa falla del sistema mexicano.

Bajo ese tamiz, se tiene que cualquier autoridad administrativa que no otorgue concesiones a los particulares para que desarrollen alguna actividad considerada estratégica –salvo la Comisión Federal de Competencia Económica como ya se expuso— será de corte policial, vigilante o gendarme y su capacidad para introducir normas al ordenamiento jurídico estará plenamente condicionada a la *cláusula habilitante* que al efecto desarrolle el Congreso de la Unión.

Lo anterior se refuerza con el contenido del artículo 23, fracción III, numeral 1, incisos a) a ñ) del Reglamento Interior del Tribunal Federal de Justicia Administrativa; en

¹⁷⁰ Se sugiere la revisión de la tesis I.1o.A.E.198 A (10a.) contenida en el “ANEXO 142”.

donde se determinó que la Sala Especializada en Materia Ambiental y de Regulación con sede en la Ciudad de México tendrá competencia en materia de “regulación” para conocer los actos administrativos que únicamente emitan 13 autoridades del país y no más.¹⁷¹

Derivado de lo anterior, se acredita que no es posible que existan autoridades administrativas híbridas como lo pretendió hacer creer la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la sentencia del amparo directo en revisión 3508/2013, por dos razones:

- La primera, es que existe una diferenciación muy clara entre ambas autoridades administrativas, la reguladora, por su parte, podrá normar (libremente) y vigilar áreas que se consideran estratégicas por mandato constitucional; mientras que, la policial, podrá normar (restrictivamente) y vigilar áreas que si bien, se consideran de importancia por las conquistas sociales que significan no son estratégicas constitucionalmente hablando.
- La segunda, es que, la modulación del principio de reserva de ley penal aplicado al derecho administrativo sancionador perdería su sentido al considerar que ambas cualidades (reguladora y policial) no son excluyentes entre sí.

Lo anterior, en razón de que las autoridades administrativas que tienen la facultad de desarrollar un procedimiento administrativo sancionador comparten un poco de ambos caracteres (regulador y policial) y, por lo tanto, válidamente podría pensarse que son híbridas; sin embargo, ello, de ninguna manera abona a la seguridad jurídica de los particulares, pues el principio de reserva de ley penal en este pensamiento no es modulable, a menos que se acepte que su operatividad quedará en manos de los jueces mexicanos, quienes en todo momento podrán incurrir en arbitrariedad al

¹⁷¹ Se sugiere ver en “ANEXO 143” para el contenido del artículo 23, fracción III, numeral 1, inciso a) a ñ) del Reglamento Interior del Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

definir que tanto debe operar dicho principio ante una autoridad administrativa de las denominadas “híbridas”.

Expuesto de otra manera, la autoridad administrativa reguladora comparte el carácter de vigilante o gendarme dentro de su materia estratégica para el crecimiento económico del país; mientras que, la autoridad administrativa policial comparte el carácter de reguladora bajo ciertas circunstancias en las que se les da esa facultad mediante cláusulas habilitantes en una materia que no se considera estratégica para la economía del país, pero sí de importancia y trascendencia por la conquista social que significan históricamente; luego, en ese caso, se tiene que cualquier autoridad administrativa del país tendría la calidad de “híbrida”, por lo tanto, quedaría en manos del juez determinar que tanto opera el principio de legalidad penal en cada caso en concreto, pudiendo ejercitar la arbitrariedad, lo cual, de ninguna manera abona a la seguridad jurídica de los particulares.

Bajo ese tamiz, se tiene que la modulación del principio de reserva de ley penal aplicado al derecho administrativo sancionador perdería su sentido al considerar que ambas cualidades (reguladora y policial) no son excluyentes entre sí.

¿Por qué? Porque al compartir las autoridades administrativas las características de reguladoras y policiales en un procedimiento administrativo sancionador; entonces, el grado de modulación del principio referido debería ser el mismo para todas éstas, perdiéndose la posibilidad real de la modulación; en cambio, de considerar que dichas autoridades son excluyentes entre sí, aún y cuando comparten algunos rasgos (como se acredita con todo lo hasta aquí expuesto); entonces, tendría más sentido la tesis de la *modulación* del principio de reserva de ley penal aplicado en el derecho administrativo sancionador; pues, la modulación sería estricta para aquellas autoridades que se consideran potencialmente policiales y en menor grado reguladoras en tanto que no dirigen un área considerada como estratégica constitucionalmente hablando; mientras que, la modulación sería laxa frente a

aquellas autoridades que tiene más características de reguladoras que policiales, en tanto que dirigen una actividad económica estratégica para el Estado por mandato constitucional, permitiendo así a los particulares tener la seguridad de conocer o saber a qué deben atenerse al impedir que sea el Juez el que determine en cada caso en concreto la justa medida del principio de reserva de ley penal cuando es invocando en un procedimiento administrativo sancionador desplegado por una autoridad administrativa “híbrida”.

En suma, se colige que la autoridad administrativa con carácter de reguladora tiene el perfil de excepcional y no general como lo pretendió hacer creer la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la sentencia de amparo directo en revisión recaída al expediente 3508/2013; luego, la modulación laxa del principio de reserva penal aplicado en el derecho administrativo sancionador debería ser sostenida en pocas ocasiones, mientras que, la aplicación estricta de dicho principio debería ser operable en la mayoría de las ocasiones frente a las autoridades administrativas policiales.

Todo lo anterior nos lleva a concluir este capítulo con la siguiente pregunta: **¿El Poder Judicial Federal ha sido certero al encasillar a las autoridades administrativas en los adjetivos calificativos de regulador o policial cuando éstas desahogan un procedimiento administrativo sancionador?**

3. El Poder Judicial Federal: ¿Garante o deudor de la seguridad jurídica en los procedimientos administrativos sancionadores?

Dando respuesta a la pregunta con la cual se concluyó el capítulo anterior, se estima que el Poder Judicial Federal no ha sido certero en clasificar correctamente a las autoridades administrativas en su carácter de Reguladora o Policial, quedando en deuda con su deber de ser el baluarte protector de la seguridad jurídica de los particulares en los procedimientos administrativos sancionadores.

Como prueba de lo anterior, se analiza la sentencia de amparo directo dictada el día 11 de junio del 2015, por el Primer Tribunal Colegido en Materia Administrativa y del Trabajo del Décimo Primer Circuito, en el expediente 738/2014. La misma, tiene como antecedentes los siguientes:

Primero. Un contribuyente fue sometido a una facultad de comprobación cuyo objeto es verificar la expedición de comprobantes fiscales de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 49 del Código Fiscal de la Federación vigente en 2013. Después de darse plazo para presentar pruebas y alegatos al contribuyente, se le emitió una resolución administrativa en la que se le determinó una multa.

Segundo. La multa fue controvertida mediante juicio contencioso administrativo federal ante la Sala Regional del Pacífico-Centro, del entonces Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa (ahora Tribunal Federal de Justicia Administrativa), en todas sus etapas, confirmándose la imposición de la multa en la sentencia respectiva.

Tercero. En contra de la sentencia que emitió el Tribunal Federal de Justicia Administrativa se presentó un juicio de amparo directo que le tocó conocer al Primer Tribunal Colegido en Materia Administrativa y del Trabajo del Décimo Primer Circuito, en el expediente 738/2014.

Cuarto. El día 11 de junio del 2015, se dictó la sentencia dentro del expediente 738/2015, cabe destacar que en las páginas 31 a 35, se indicó lo siguiente:

“En el Estado radica el poder necesario para mantener en forma legítima la estabilidad social y el respeto de los derechos humanos. Por tanto, el Estado ejerce el ius puniendi, conforme al cual se le reconoce al Estado el derecho a castigar a quienes cometen infracciones de los ordenamientos que tienen como consecuencia una sanción.

El poder público que ejerce el Estado en el ius puniendi, se ejerce en dos manifestaciones con características similares, a saber el Derecho Penal y el Derecho Administrativo Sancionador, entre el que se encuentra el derecho tributario.

Dentro del Derecho Tributario se establecen diversos tipos de penas que son catalogados por diversos ordenamientos jurídicos, entre las que se encuentra la multa.

Asimismo, cabe destacar que infracción administrativa es todo comportamiento que contraviene lo dispuesto en una norma jurídica, por la que se aplica una sanción que puede ser con la privación de un bien o un derecho y que no aparece calificado por el ordenamiento jurídico como delito.

Sin embargo, es de considerarse que aún y cuando se otorga al Estado un poder para sancionar a través de la Administración, ello no implica que ese poder no tenga límites, ya que éstos se ejercen a través del control de legalidad, ya que no deriva de una potestad discrecional del Estado, pues dicha actividad responde a criterios que deben tenerse en cuenta para justificar su legalidad, a saber los principios de legalidad, tipicidad, culpabilidad y proporcionalidad, los cuales guardan semejanzas con el Derecho Penal.

Principios que tienen su fundamento en los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal, y que se explican de la siguiente manera:

- *El principio de legalidad en las sanciones administrativas, es aquél conforme al cual ante cualquier condena o sanción se requiere de la existencia de normas que describan la conducta delictiva, falta o infracción.*
- *La tipicidad es un principio que exige que las sanciones administrativas, además de ser precisadas en Ley, debe contener una descripción precisa de la conducta prohibida, cuya realización u omisión hace acreedor a una sanción.*

- *La culpabilidad es la responsabilidad personal del sujeto infractor, elemento que es condicionante para la aplicación de la sanción, cuyo principio de la existencia del dolo o la culpa.*

(...)

Cabe destacar que el Derecho Tributario se distingue del Derecho Penal en tres ámbitos importantes, como son:

- ❖ *La intensidad de la intervención del Estado*
- ❖ *La finalidad que se persigue con el poder sancionador y,*
- ❖ *Los intereses que protegen.*

La intensidad de la intervención del Estado, en el derecho tributario, implica la facultad que le es reconocida al Estado, como ente regulador, la cual ha sido analizada por la Primera Sala en la ejecutoria del amparo directo en revisión 3508/2013, en donde establece que el derecho administrativo sancionador es diferenciado, ya que el Estado vigila la desviación de la conducta prescrita jurídicamente no solo en su calidad de Estado policía, sino en su papel de Estado Regulador, es decir, en ejercicio de su facultad constitucional de planificación de actividades económicas, sociales y culturales, para la realización de ciertos fines, que no podrían cumplirse si se dejaran en manos del libre intercambio de las personas, a quienes, por tanto, no se les concede como sujetos pasivos de una actividad coactiva sino como sujetos participantes y activos de un cierto sector o mercado regulado.

El objeto que persigue encuentra su fundamento en el artículo 25 constitucional que otorga al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que esta sea

integral y sustentable que fortalezca la soberanía de la nación y su régimen democrático.

De donde se destaca, la facultad del Estado para planear, conducir y orientar la actividad económica nacional, y llevar a cabo la regulación y fomento de las actividades que demande el interés general en el marco de libertades reconocidas constitucionalmente.

*Asimismo se destacó que, **con la evolución de las necesidades de convivencia social y la adaptación del entendimiento de lo exigido por el interés público, el legislador, en ejercicio de sus facultades legislativas,** despliega facultades regulatorias en distintos ámbitos de la realidad, a lo que se llama una categoría residual.*

*La cual pretende superar los inconvenientes de dejar en manos del libre intercambio la consecución de ciertos fines, o bien, **se pretende superar ciertas fallas de mercados,** aunque se trate de sectores en donde los sujetos regulados no necesariamente participan como actores activos de un mercado que son sujetos cuya conducta se estima relevante para la consecución de un cierto fin público valioso.*

Se trata de esquemas regulatorios que pretenden avanzar y preservar ciertos estados de cosas deseables, por lo que la aplicación de sanciones en caso de desviación de lo establecido en la norma interpreta como un instrumento que abona a la consecución del fin regulado, mediante el desincentivo de ciertas conductas consideradas perjudiciales.”
(Amparo Directo , 2015)

De lo anterior, se advierte que el Tribunal Colegiado que emitió la sentencia no tiene la más remota idea de lo que está hablando, por ejemplo, menciona que el derecho tributario está anclado en el “Estado Regulador”; lo cual, es aberrante, toda vez que la propia sentencia sobre la cual dice sustenta su dicho (ejecutoria de amparo en revisión

3508/2015) dice expresamente que la mejor expresión del “Estado Policía” está en el ¡¡derecho fiscal!! (Ver la página 105 de esta tesis).

Tal y como se ha mencionado a lo largo de este capítulo, el desarrollo del derecho fiscal no puede ni debe entenderse como parte “Estado Regulador”, toda vez que:

- ❖ La recaudación (financiamiento del Estado) no significa *per se* la planeación económica, cultural y social del Estado; por el contrario, únicamente significa el cobro de contribuciones a los contribuyentes cautivos; que, como se dijo al inicio de este capítulo, es la máxima expresión del poder del Estado, pues ahí se legitima el privilegio de que unos cobren y otros paguen.
- ❖ En la relación contributiva, el contribuyente cautivo siempre es el “sujeto pasivo” pues solamente paga contribuciones al Estado en su calidad de “sujeto Activo”, en algunas (pocas) ocasiones se da la posibilidad de que sea el contribuyente el que tenga el derecho a exigirle al Estado la devolución de alguna contribución; pero ello es un caso *sui generis* que no es materia de esta tesis y tampoco cambia en ningún sentido la afirmación que se ha realizado.
- ❖ El derecho fiscal NO está configurado para superar las fallas del mercado, toda vez que ese es un trabajo *estratégico* que la constitución le ha encomendado a otros órganos constitucionalmente autónomos.
- ❖ La recaudación fiscal no está vinculada al sector regulado o mercado regulado, toda vez que, esos adjetivos son referentes a actividades económicas que fueron sustraídas del ámbito privado por el Estado para llevarlos al ámbito de lo público puesto que significan la justicia distributiva; esto es, se consideran estratégicas por su valor de impacto en toda la esfera social, económica y cultura que integra el Estado.

- ❖ Por último, el Tribunal Colegiado respectivo perdió de vista que la obligación de contribuir, la potestad de crear las contribuciones y la competencia de las autoridades exactoras para cobrar las contribuciones NO tiene nada que ver con los artículos 25, 26, 27 y 28 de la norma fundamental, sino bien, están anclados en los artículos 31 y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Al respecto, y solamente para reflexionar, se señala que en contra de la sentencia previamente analizada, la contribuyente presentó un recurso de amparo directo en revisión que le tocó conocer al Ministro Eduardo Medina Mora Icaza, integrante de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con número de expediente 4500/2015; sin embargo, en el cuerpo de la resolución respectiva, no existe una sola reflexión que le aclare al Tribunal Colegiado el error en que incurrió.

En aras de comenzar a concluir este apartado, se puede decir que las autoridades hacendarias son potencialmente policiales y, mediante cláusulas habilitantes se les ha permitido desarrollar cierto tipo de normas que se introducen al ordenamiento jurídica, por lo tanto, comparten la característica extraordinaria de “reguladoras” limitadamente; por lo que, siguiendo la regla de clasificación que se mencionó en el capítulo anterior, se tiene que en el supuesto hipotético de que hubiese alguna conducta que se considerara infractora en las “reglas misceláneas” que refieran a la expedición de comprobantes fiscales, entonces, el contribuyente podría invocar la violación al principio de legalidad penal en tanto que la infracción está prevista en un cuerpo legal que no es propicio para ello, y la modulación de dicho principio debería ser estricta.

En suma, se reitera el sentido de la respuesta que se dio al inicio de este capítulo, esto es, que el Estado mexicano se ha convertido en deudor de la seguridad jurídica, puesto que, así como el Tribunal Colegiado copió las consideraciones de la ejecutoria 3508/2008 sin hacer una reflexión de lo que estaba diciendo, se puede estar cierto de que ésta situación puede estar sucediendo en muchas otras partes del país; en donde, las sentencias con el ánimo de ser más materiales (justas) olvidan que lo formal también es fondo, dejando de

lado la congruencia de las consideraciones en las que se sustentan sus fallos, creando así perfectos ejemplos del automatismo legal que hasta el día de hoy impera en el país.

CONCLUSIONES.

- La relación dialógica entre libertad y autoridad en la que está inmersa un gobernado con el Estado debe contar con equilibrio que al final dependerá de un Juez y su competencia para decir el derecho.
- El Estado es un producto social histórico fijado en un tiempo y espacio que refleja la voluntad económica y política de las personas que se involucran y controlan la persecución del bien común mediante la institucionalización legítima del poder, cuyos elementos formales y materiales previstos es una norma son: La población con libertad limitada; el territorio debidamente lindado; el gobierno y/o autoridad con poder delimitado mediante la organización y distribución de funciones.
- El Estado Policial es aquel que se dedica a limitar los derechos individuales en favor del interés público; sin embargo, hay que matizar que por mucho tiempo el interés público era el interés económico de los grupos burgueses, por lo tanto, el poder policía se usó para limitar los derechos individuales del proletariado.
- El Estado regulador es aquel que deja de ser un subordinado de los propietarios del capital y la propiedad privada para convertirse en un servidor de la sociedad, un redistribuidor de la riqueza; en pocas palabras, un constructor de la igualdad de las clases mediante la intervención planificada de la economía.
- No hay duda de que el Estado debe limitar su intervención (principio de subsidiariedad); mas, en la actualidad, el Estado además de dirigir, planificar, reactivar y estimular ciertas actividades económicas actividad que es propiamente la rectoría económica del Estado; también debe regular o normar las áreas estratégicas

que la experiencia lo obliga a sacar de la vida privada para considerarlas de orden público e interés social para el desarrollo de la nación.

- Todas aquéllas conquistas de índole salarial, laboral, del consumidor, de higiene y seguridad, cultural etcétera, deben ser vigiladas por el Estado para que no exista un retroceso.
- Cuando un particular pretende explotar o desarrollar una actividad de aquéllas a las que refiere el artículo 28 constitucional o las que el Congreso de la Unión defina en las leyes federales que emita; entonces, lo hará con la plena conciencia de que la autoridad administrativa que lo vigilará, a su vez, también cuenta con la más amplia libertad configurativa para definir las obligaciones a las que éste se sujeta, incluyendo las sanciones en caso de incumplimiento.
- Cualquier autoridad administrativa que no otorgue concesiones a los particulares para que desarrollen alguna actividad considerada estratégica –salvo la Comisión Federal de Competencia Económica como ya se expuso— será de corte policial, vigilante o gendarme y su capacidad para introducir normas al ordenamiento jurídico estará plenamente condicionada a la cláusula habilitante que al efecto desarrolle el Congreso de la Unión.
- No pueden existir autoridades híbridas (reguladoras y policiales), puesto que existe una diferenciación muy clara entre ambas; la reguladora, por su parte, podrá normar (libremente) y vigilar áreas que se consideran estratégicas por mandato constitucional; mientras que, la policial, podrá normar (restrictivamente) y vigilar áreas que si bien, se consideran de importancia por las conquistas sociales que significan no son estratégicas constitucionalmente hablando.
- Al compartir la autoridades administrativas las características de reguladoras y policiales en un procedimiento administrativo sancionador; entonces, el grado de

modulación del principio de reserva de ley penal debería ser el mismo para todas éstas, perdiéndose la posibilidad real de la modulación; en cambio, de considerar que dichas autoridades son excluyentes entre sí, aún y cuando comparten algunos rasgos; entonces, tendría más sentido la tesis de la modulación del principio de reserva de ley penal aplicado en el derecho administrativo sancionador; pues, la modulación sería estricta para aquellas autoridades que se consideran potencialmente policiales y en menor grado reguladoras, en tanto que no dirigen un área considerada como estratégica constitucionalmente hablando; mientras que, la modulación sería laxa frente a aquellas autoridades que tiene más características de reguladoras que policiales, en tanto que dirigen una actividad económica estratégica para el Estado por mandato constitucional, permitiendo así a los particulares tener la seguridad de conocer o saber a qué deben atenerse al impedir que sea el Juez el que determine en cada caso en concreto la justa medida del principio de reserva de ley penal cuando es invocando en un procedimiento administrativo sancionador desplegado por una autoridad administrativa “híbrida”.

- El Estado mexicano se ha convertido en deudor de la seguridad jurídica, puesto que, el Poder Judicial con el ánimo de dar sentencias más materiales (justas) apela a incongruencias considerativas en sus fallos (como el analizado en la sentencia de amparo directo recaída en el expediente 738/2014); olvidando que lo formal también es fondo, siendo evidente el automatismo legal que hasta el día de hoy impera en el país.

BIBLIOGRAFÍA.

Acción de inconstitucionalidad 4/2006. Procurador General de la República., 4/2006 (Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. 25 de Mayo de 2006).

Acosta Romero, M. (2001). *Compendio de Derecho Administrativo*. México : Porrúa.

Amparo administrativo en revisión. (Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. 25 de enero de 1923).

Amparo Administrativo en revisión (Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. 22 de Abril de 1995).

Amparo Directo , 738/2014 (Primer Tribunal Colegiado en materia Administrativa y del Trabajo del Décimo Primer Circuito 11 de Junio de 2015).

Amparo Directo, 254/2004 (Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito 1 de Octubre de 2003).

Amparo Directo en Revisión., 3508/2013 (Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. 30 de abril de 2014).

Amparo en revisión , 2164/99 (Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. 29 de junio de 2001).

Amparo penal en revisión, 6743/46 (Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. 7 de Diciembre de 1946).

Atienza , M., & Ruiz Manero , J. (2000). Argumentación e ilícitos atípicos. *Revista de Ciencias Sociales*, 342.

Atienza, M. (2001). *El sentido del derecho.* . Barcelona, España. : Ariel Derecho. .

Béjar Rivero, L. J. (2007). *Curso de derecho administrativo*. Ciudad de México: Orforxd.

Beristain, A. S. (1973). *Medidas penales en Derecho Contemporáneo*. Madrid: Reus.

c.

- Carbonell, M. (2012). *Prólogo La Constitución de Todos Nosotros*. . México, D.F. : Porrúa. .
- Carrancá y Trujillo , R., & Carrancá y Rivas , R. (1999). *DERECHO PENAL MEXICANO PARTE GENERAL* . Cuervanavca, Morelos, México : Porrúa .
- Casarin León. , M. F. (2003). *La facultad reglamentaria*. . México, D.F.: Editorial Porrúa México, S.A. de C.V.
- Collin Sánchez, G. (1992). *Derecho Mexicano de Procedimientos Penales* . México: Porrúa.
- Controversia Constitucional, 117/2014 (Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. 27 de Noviembre de 2015).
- Cortes Campos , J., Cossio Díaz , J. R., Mejía Garza , R., & Roldan Xopa , J. (2001). Ordenamiento jurídico administrativo federal y mejora regulatoria. 11.
- De la Cueva, M. (1982). *Derecho Constitucional Mexicano*. Ciudad de México: Porrúa. .
- Delgadillo Gutiérrez, L., & Lucero Espinosa, M. (2001). *Compendio de derecho administrativo*. . México: Porrúa. .
- Dromi, R. (2006). *Derecho Administrativo*. Buenos Aires, Madrid, México. : Hispania Libros Madrid-México, Ciudad Argentina Editorial de Ciencia y Cultura.
- Dussel, E. (s.f.). *EnriqueDussel.com*. Recuperado el 2017 de Agosto de 2017, de http://enriquedussel.com/txt/Textos_Libros/56.20_Tesis_de_politica.pdf
- Fraga, G. (1994). *Derecho Administrativo*. . México, D.F.: Porrúa, S.A. .
- Galindo Camacho, M. (1995). *Derecho Administrativo* . México, D.F. : Porrúa .
- García Caverro, P. (2003). *Derecho Penal Económico Parte General*. Lima: ARA Edirores.
- García Máynez, E. (1974). *Introducción al estudio del derecho* . México : Porrúa .
- Góngora Pimentel , D. G. (2008). El reconocimiento del derecho adminsirtativo sancionador en la Jurisprudencia constitucional mexicana. En E. Ferrer Mac-Greggor, & A. Zaldivar Lelo de Larrea, *La ciencia del derecho procesa constitucional. Estudios en homenaje a Héctor Fix Zamudio en sus cincuenta años como investigador del dererecho. Tomo XII. Ministerio Público,*

- contencioso administrativo y actividad jurídica*. (págs. 255-273). México : Departamento de Investigaciones Jurídicas UNAM.
- Gregory, P. A. (2009). *Fundamentos de economía*. . México Distrito Federal. : Grupo Editorial Patria S.A. de C.V. .
- Guerrero, O. (s.f.). *Omarguerrero.org*. Recuperado el 10 de Agosto de 2017, de Gobierno: <http://www.omarguerrero.org/articulos/Gobierno.pdf>
- Hamdan Amad, F. (s.f.). Recuperado el 18 de Febrero de 2017, de <http://historico.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/revdpriv/cont/2/dtr/dtr5.pdf>
- Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Autónoma de México. . (1993). *Diccionario Jurídico de Mexicano P-Z*. En Varios, *Diccionario Jurídico de Mexicano P-Z* (pág. 2753). Ciudad de México. : Editorial Porrúa, S.A. de C.V. .
- Levy, D. (Dirección). (2015). *Keynes para principiantes* [Película].
- López Olvera, M. A. (s.f.). *Biblioteca Jurídica de la UNAM*. Recuperado el 02 de 02 de 2017, de <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/5/2389/20.pdf>
- Méndez Morales, J. S. (2009). *Fundamentos de economía para la sociedad del conocimiento*. . México, Distrito Federal: McGRAW-HILL/INTERAMERICANA EDITORES S.A. DE C.V. .
- Muñoz Conde, F., & García Arán, M. (2002). *Derecho penal parte general quinta edición, revisada y puesta al día*. . Valencia: Tirant lo blanch.
- Pérez, C. (03 de Abril de 2011). *El país*. . Recuperado el 30 de Agosto. de 2017, de https://elpais.com/diario/2011/04/03/negocio/1301836465_850215.html
- R., G. (2008). *Proyecto para la voz "ordenamiento jurídico" de un diccionario*. Barcelona: Doxa.
- Ródenas, Á. (2012). *Los intersticios del derecho*. Madrid. : EDICIONES JURÍDICAS Y SOLICALES, S.A. .
- Roldán Xopa, J. (2008). *Derecho Administrativo*. . México, D.F. : Oxford.
- Ruiz Rodríguez, V. (2004). *Teoría de la Ley Penal*. México, D.F. : PORRÚA. .

Salcedo, S. T. (s.f.). El principio de legalidad en el ordenamiento jurídico Mexicano. Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

Sanciones Administrativas. , Amparo en revisión 722/34 (Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. 1934).

Sandoval Ballesteros, I. E. (2011). *Crisis, Rentismo e Intervencionismo Neoliberal en la Banca: México (1982-1999)*. México: Centro de Estudios Espinosa Yglesias, A.C.

Serra Rojas , A. (1985). Derecho Administrativo. En G. Zanobini, *Desconocido* (pág. 501). México : Porrúa.

Valls Hernández, S., & Matute González , C. (2003). *Nuevo Derecho Administrativo*. México: Porrúa, S.A. de C.V.

Vera Reyes, R. (s.f.). Los derechos humanos y la seguridad jurídica. . Biblioteca Jurídica Virtual de la Universidad Nacional Autónoma de México. .

ANEXOS.

ANEXO 1

Tesis aislada, Semanario Judicial de la Federación, Tomo XII, p. 184.

PENAS. Su imposición es propia y exclusiva de la autoridad judicial.

ANEXO 2

Tesis aislada, Quinta época, Informes, 1934, p.36.

SANCIONES ADMINISTRATIVAS. La imposición de las penas de carácter administrativo corresponden a las autoridades de este orden, sin que sea necesaria la comprobación del delito ante la autoridad judicial. La imposición de la sanción no es violatoria de garantías cuando se ajusta a los términos de la ley administrativa que la impone.

ANEXO 3

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS:

ARTÍCULO 21. La investigación de los delitos corresponde al Ministerio Público y a las policías, las cuales actuarán bajo la conducción y mando de aquél en el ejercicio de esta función.

(...)

La imposición de las penas, su modificación y duración son propias y exclusivas de la autoridad judicial.

Compete a la autoridad administrativa la aplicación de sanciones por las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía, las que únicamente consistirán en multa, arresto hasta por treinta y seis horas o en trabajo a favor de la comunidad; pero si el infractor no pagare la multa que

se le hubiese impuesto, se permutará esta por el arresto correspondiente, que no excederá en ningún caso de treinta y seis horas.

ANEXO 4

Tesis aislada IV.2o.A.110 A (10a.), emitida por Tribunales Colegiados del Cuarto Circuito, publicada en Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 23, Octubre de 2015, Tomo IV, p. 4034.

MULTA PREVISTA EN EL ARTÍCULO 148, FRACCIÓN II, DE LA LEY DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN. NO ENTRAÑA UNA MANIFESTACIÓN DE LA POTESTAD PUNITIVA DEL ESTADO. La multa prevista en el artículo [148, fracción II, de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información del Estado de Nuevo León](#) contra los sujetos obligados, por no rendir su contestación en el procedimiento de inconformidad dentro del término que el propio ordenamiento indica, no corresponde al ámbito del derecho administrativo sancionador, debido a que, en ese caso, no se trata de una manifestación de la potestad punitiva del Estado, esto es, que tenga un fin represivo o retributivo para la realización de una conducta que se considere administrativamente ilícita. Más bien, su naturaleza jurídica se inscribe en la potestad de autotutela ejecutiva de la administración, identificada con su facultad legal de defender intereses públicos concretos, en la especie, hacer efectivo el derecho de acceso a la información, pues media una advertencia previo a la sanción, desde el momento en que ésta se establece legalmente y le precede un apercibimiento directo y personal; de ahí que se trate de un medio de presión y no de una sanción, que tiene una finalidad coercitiva, similar a la de las medidas de apremio, y está sujeta a los requisitos de la debida fundamentación y motivación, previstos en el artículo [16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos](#). Es así, porque dicha multa coercitiva no castiga un incumplimiento, sino que la administración la anuncia previamente al particular, ofreciéndole la posibilidad de evitarla, al cumplir con la prevención ejecutando la obligación. Esa opción no existe en el caso de la sanción, porque cuando ésta se impone ya se produjo la infracción y el particular no puede evitarla o eliminarla.

ANEXO 5

Tesis aislada 1a. XXXV/2017 (10a.), emitida por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo I, p. 441.

DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. CONCEPTO DE SANCIÓN QUE DA LUGAR A SU APLICACIÓN. El término "sanción" es ambiguo, pues admite distintas formas o tiene significados diversos. En principio, se concluye que la sanción jurídica es, desde un punto de vista estructural, una reacción -positiva o negativa- frente a ciertas conductas establecidas por el derecho. Ahora bien, partiendo de la noción de sanción que se centra en la reacción negativa prevista por el derecho frente a ciertas conductas, es posible distinguir diferentes acepciones cuya naturaleza diverge considerablemente una de la otra. Así, por ejemplo, la nulidad de un acto puede considerarse como una sanción, pero aquella que establece una consecuencia para el incumplimiento de ciertos requisitos de validez o existencia de un acto jurídico es distinta de la sanción entendida como reproche de una conducta que se desvía de la juridicidad y que da lugar al surgimiento de responsabilidad -civil, política, administrativa o penal-. A partir de los precedentes de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en los que se ha dicho que el derecho administrativo tiene dos grandes vertientes, dependiendo de si el Estado actúa en su faceta reguladora -en ejercicio de su facultad constitucional de planificación de actividades económicas, sociales y culturales, para la realización de ciertos fines- o en la de policía o vigilante, resulta evidente que, aun cuando ambas facetas prevén la imposición de sanciones -comprendiendo incluso nulidades-, sólo la faceta de "Estado-policía" prevé la posibilidad de sancionar, en sentido estricto, infracciones administrativas que dan lugar al surgimiento de responsabilidad a cargo de las y los servidores públicos mediante el uso de la potestad punitiva. Es precisamente éste el ámbito en el cual tiene cabida la intervención de los órganos internos de control y de los tribunales administrativos y en el que, atendiendo a la proyección que tiene sobre la vida de las personas, se ha considerado necesario reconocer la existencia de un debido proceso administrativo, con los alcances que le han dado este alto tribunal y la Corte Interamericana de Derechos Humanos. En estos términos, estaremos ante una manifestación del derecho administrativo sancionador cuando el procedimiento: 1) presuponga la existencia de un tipo administrativo que conlleve el reproche a una infracción -que entrañe la transgresión a la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observarse en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones públicos- y dé lugar al

surgimiento de responsabilidad administrativa; 2) se siga en forma de juicio, en el cual se determine si la conducta -acción u omisión- de quien desempeñe el servicio público contraviene aquellas prohibiciones a las cuales se sujeta el ejercicio de su función; y, 3) tenga por finalidad procurar la correcta actuación de los servidores públicos, sancionar a los infractores y, en su caso, lograr la restitución de aquellos bienes jurídicos que fueron afectados con su irregular actuación.

ANEXO 6

Tesis aislada, Semanario Judicial de la Federación, Tomo XC, p. 2616.

INFRACCIONES A LAS LEYES REPRESIVAS, CLASIFICACION DE LAS. Ya sea dentro del sistema de clasificación tripartita de las infracciones, en crímenes, delitos y contravenciones, como la Legislación Francesa, ya sea dentro del sistema bipartita, dividiendo las infracciones en delito y contravenciones o faltas, como en algunas legislaciones europeas, distinta de la francesa, la doctrina, uniformemente, ha considerado que deben agruparse, como de menor importancia, aquellas que ya sea por los bienes jurídicos lesionados o porque el agente no indique una temibilidad apreciable, relaciones que ven más bien al campo de la organización municipal que al campo represivo, división que, según una autor, obedece a que los delitos se refieren a acciones y omisiones que son contrariadas a los principios del derecho natural o a las leyes eternas de la moral, y las contravenciones tienen por objeto aquellas acciones u omisiones que, siendo indiferentes a la luz del derecho natural y de la moral, se prohíbe u ordena su realización para mayor utilidad de los ciudadanos y a fin de proteger la seguridad pública y privada, la prosperidad, del erario y la economía pública y nuestra Constitución en vigor, en su artículo 21, implícitamente sanciona esta división de infracciones, al disponer que compete a la autoridad administrativa, el castigo de las infracciones de los reglamentos gubernativos y de la policía, el cual únicamente consistirá en multa o arresto hasta por treinta y seis horas; pero si el infractor no pagare la multa que se le hubiere impuesto, se permutará por el arresto correspondiente, que no excederá en ningún caso de quince días. Y el artículo 21 de la Constitución de 1857, contenía disposiciones semejantes. Siguiendo estos lineamientos, el Código Penal de 1871, en el capítulo de faltas, en su artículo 1150, fracción I, dispuso que el que arrancara, destrozara o manchara las leyes, reglamentos, bandos o anuncios fijados por la autoridad, y en su fracción III que el que fuera de los casos previstos en el mismo código, causare algún perjuicio o destruyera alguna cosa mueble de otro, sería considerado

como infractor de una falta de tercera clase, castigable con multa de uno a diez pesos, y en el artículo 1146, disponía expresamente que los hechos considerados como faltas en ese libro, dejarían de tener ese carácter, siempre que causaran un daño que no excediera de diez pesos. Los Códigos de 1929 y 1931, al ocuparse únicamente de los delitos y suprimir el capítulo de faltas, consignado en el código anterior, indudablemente que no tuvieron el propósito de considerar como delitos y objeto de represión judicial, los hechos estructurados hasta entonces como faltas, sino que simplemente quisieron dejar a otros ordenamientos distintos, la sanción y castigo, por las autoridades administrativas, de las infracciones a los bandos de policía, de acuerdo con la facultad que a esas autoridades les reconocieron las Constituciones de que se ha hablado.

ANEXO 7

Tesis 2a. CLXXXIII/2001, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XIV, Septiembre del 2001, p. 718.

RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. LAS SANCIONES ADMINISTRATIVAS PREVISTAS EN LA LEY FEDERAL RELATIVA TAMBIÉN SE RIGEN POR EL PRINCIPIO CONSTITUCIONAL DE EXACTA APLICACIÓN DE LA LEY QUE IMPERA EN LAS DE CARÁCTER PENAL, AUN CUANDO SEAN DE DIVERSA NATURALEZA. La marcada diferencia entre la naturaleza de las sanciones administrativas y las penales, precisada en la exposición de motivos del decreto de reformas y adiciones al título cuarto de la Constitución Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiocho de diciembre de mil novecientos ochenta y dos, en los artículos que comprende dicho título y en la propia Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, con base en la cual se dispone que los procedimientos relativos se desarrollarán en forma autónoma e independiente, no significa que en el ámbito sancionador administrativo dejen de imperar los principios constitucionales que rigen en materia penal, como es el relativo a la exacta aplicación de la ley (*nullum crimen, sine lege* y *nulla poena, sine lege*), que constituye un derecho fundamental para todo gobernado en los juicios del orden criminal, garantizado por el artículo [14](#) de la Constitución Federal, sino que tal principio alcanza a los del orden administrativo, en cuanto a que no se podrá aplicar a los servidores públicos una sanción de esa naturaleza que previamente no esté prevista en la ley relativa. En consecuencia, la garantía de exacta aplicación de la ley debe considerarse, no sólo al analizar la legalidad de una resolución administrativa que afecte la esfera jurídica del servidor público, sino también al resolver sobre la constitucionalidad de la mencionada

ley reglamentaria, aspecto que generalmente se aborda al estudiar la violación a los principios de legalidad y seguridad jurídica previstos en los artículos [14](#) y [16 constitucionales](#) con los que aquél guarda íntima relación.

ANEXO 8

Tesis I.4o.A.409, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XVIII, Diciembre de 2003, p. 1413.

LEYES. INCONSTITUCIONALIDAD DE LAS QUE ESTABLECEN SANCIONES ADMINISTRATIVAS, PERO NO PREVÉN LAS INFRACCIONES QUE LAS PUEDEN ORIGINAR. Si una ley señala cuáles son las sanciones administrativas que se pueden imponer por violaciones a la misma, a sus reglamentos y demás disposiciones que de ella emanen, pero no prevé el supuesto sancionado o "tipo", es decir, la descripción de la conducta o hecho infractor de los que dependa la sanción, implica que el legislador está delegando su función -tipificar la infracción- a la autoridad administrativa. Leyes de este tipo, conocidas en la doctrina como "leyes en blanco" o "leyes huecas" resultan inconstitucionales en virtud de que violentan, por una parte, la garantía de exacta aplicación de la ley (nullum crimen, nulla poena sine lege) consagrada en el párrafo tercero del artículo 14 constitucional (aplicable tratándose de infracciones y sanciones administrativas dada su identidad ontológica con la materia penal), en la medida en que crean una situación de incertidumbre jurídica y estado de indefensión para el gobernado porque la autoridad que aplica la ley, al contar con la posibilidad de determinar la infracción ante la omisión destacada, será proclive a la arbitrariedad y no al ejercicio reglado, máxime si el legislador tampoco especifica los fines o valores que den cauce a la discrecionalidad de aquélla y, por la otra, la garantía de legalidad consagrada en el artículo 16 constitucional, pues permiten que el gobernado quede en un estado de ignorancia respecto del fundamento y los motivos por los que puede hacerse acreedor a una de las sanciones.

ANEXO 9

Tesis P./J. 99/2006, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXIV, Agosto de 2006, P. 1565.

DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. PARA LA CONSTRUCCIÓN DE SUS PROPIOS PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES ES VÁLIDO ACUDIR DE MANERA PRUDENTE A LAS TÉCNICAS GARANTISTAS DEL DERECHO PENAL, EN TANTO AMBOS SON MANIFESTACIONES DE LA POTESTAD PUNITIVA DEL ESTADO. De un análisis integral del régimen de infracciones administrativas, se desprende que el derecho administrativo sancionador posee como objetivo garantizar a la colectividad en general, el desarrollo correcto y normal de las funciones reguladas por las leyes administrativas, utilizando el poder de policía para lograr los objetivos en ellas trazados. En este orden de ideas, la sanción administrativa guarda una similitud fundamental con las penas, toda vez que ambas tienen lugar como reacción frente a lo antijurídico; en uno y otro supuesto la conducta humana es ordenada o prohibida. En consecuencia, tanto el derecho penal como el derecho administrativo sancionador resultan ser dos inequívocas manifestaciones de la potestad punitiva del Estado, entendida como la facultad que tiene éste de imponer penas y medidas de seguridad ante la comisión de ilícitos. Ahora bien, dada la similitud y la unidad de la potestad punitiva, en la interpretación constitucional de los principios del derecho administrativo sancionador puede acudirse a los principios penales sustantivos, aun cuando la traslación de los mismos en cuanto a grados de exigencia no pueda hacerse de forma automática, porque la aplicación de dichas garantías al procedimiento administrativo sólo es posible en la medida en que resulten compatibles con su naturaleza. Desde luego, el desarrollo jurisprudencial de estos principios en el campo administrativo sancionador –apoyado en el Derecho Público Estatal y asimiladas algunas de las garantías del derecho penal– irá formando los principios sancionadores propios para este campo de la potestad punitiva del Estado, sin embargo, en tanto esto sucede, es válido tomar de manera prudente las técnicas garantistas del derecho penal.

ANEXO 10

Tesis P./J. 101/2006, Semanario Judicial de la Federación, Tomo XXIV, Novena Época, Agosto de 2006, p. 1666.

TIPICIDAD DEL DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. EL ARTÍCULO 12 DE LA LEY DE INGRESOS PARA EL MUNICIPIO DE OCOZOCOAUTLA DE ESPINOSA, CHIAPAS, PARA 2006, QUE REMITE ERRÓNEAMENTE A DIVERSO PRECEPTO PARA CONOCER LA INFRACCIÓN, TRANSGREDE AQUEL PRINCIPIO. El citado precepto legal, al establecer que la autoridad municipal

impondrá una multa equivalente a 100 días de salario mínimo general vigente en el Estado de Chiapas a quienes cometan las infracciones que prevé el artículo [9o. de la Ley de Hacienda Municipal](#) para la entidad, viola los principios de legalidad y tipicidad contenidos en el artículo [14, tercer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos](#), toda vez que no señala con precisión cuál es la infracción que se sancionará con la multa indicada. Lo anterior es así, ya que el artículo [12 de la Ley de Ingresos para el Municipio de Ocozocoautla de Espinosa, Chiapas, para el ejercicio fiscal 2006](#), que se encuentra ubicado en el capítulo VI "Impuesto sustitutivo de estacionamiento", no guarda relación alguna con el indicado numeral 9o., pues éste se refiere a las características, condiciones, términos y plazos para el pago del impuesto predial cuando se trate de predios o construcciones no registrados, pero no a las infracciones que pudieran derivar del incumplimiento en el pago del impuesto sustitutivo de estacionamiento o, en general, al incumplimiento de alguna obligación relacionada con la previsión de espacios de estacionamiento en los inmuebles en el Municipio citado; de ahí que la remisión que hace el mencionado artículo 12 no es correcta, pues con ella no se conoce de manera precisa cuál es la conducta que constituye la infracción.

ANEXO 11

Tesis P./J. 100/2006, Semanario Judicial de la Federación, Tomo XXIV, Novena Época, Agosto de 2006, p. 1667.

TIPICIDAD. EL PRINCIPIO RELATIVO, NORMALMENTE REFERIDO A LA MATERIA PENAL, ES APLICABLE A LAS INFRACCIONES Y SANCIONES ADMINISTRATIVAS. El principio de tipicidad, que junto con el de reserva de ley integran el núcleo duro del principio de legalidad en materia de sanciones, se manifiesta como una exigencia de predeterminación normativa clara y precisa de las conductas ilícitas y de las sanciones correspondientes. En otras palabras, dicho principio se cumple cuando consta en la norma una predeterminación inteligible de la infracción y de la sanción; supone en todo caso la presencia de una *lex certa* que permita predecir con suficiente grado de seguridad las conductas infractoras y las sanciones. En este orden de ideas, debe afirmarse que la descripción legislativa de las conductas ilícitas debe gozar de tal claridad y univocidad que el juzgador pueda conocer su alcance y significado al realizar el proceso mental de adecuación típica, sin necesidad de recurrir a complementaciones legales que superen la

interpretación y que lo llevarían al terreno de la creación legal para suplir las imprecisiones de la norma. Ahora bien, toda vez que el derecho administrativo sancionador y el derecho penal son manifestaciones de la potestad punitiva del Estado y dada la unidad de ésta, en la interpretación constitucional de los principios del derecho administrativo sancionador debe acudirse al aducido principio de tipicidad, normalmente referido a la materia penal, haciéndolo extensivo a las infracciones y sanciones administrativas, de modo tal que si cierta disposición administrativa establece una sanción por alguna infracción, la conducta realizada por el afectado debe encuadrar exactamente en la hipótesis normativa previamente establecida, sin que sea lícito ampliar ésta por analogía o por mayoría de razón.

ANEXO 12

Tesis aislada I. 1o.A.E.157 A (10a), emitida por el Tribunal Colegiado especializado en materia económica, radiodifusión y telecomunicaciones, Décima Época, libro 31, Junio de 2016, Tomo IV, p. 2873.

PRÁCTICA MONOPÓLICA ABSOLUTA. LOS SUJETOS QUE INTERVIENEN EN SU COMISIÓN ASUMEN CORRESPONSABILIDAD, DADA SU COAUTORÍA. La autoría en materia penal implica que una persona cometa una conducta típica de manera individual; sin embargo, nada impide que se realice el ilícito mediante la intervención de dos o más sujetos, en cuyo caso, habrá que distinguir entre autores y partícipes. La diferencia entre éstos dependerá de la gobernabilidad sobre el hecho delictivo que tengan los sujetos durante la ejecución del hecho típico, siendo autor quien mantiene el dominio del hecho y partícipe quien carece de éste, pero coadyuva en su realización. En ese sentido, es coautor quien, previo acuerdo concomitante con otros, realiza el hecho típico de manera conjunta y con el dominio del hecho compartido o codominio funcional. El aspecto decisivo para distinguir a la coautoría es que el dominio del hecho lo tienen dos o más personas que, en virtud del reparto de funciones o división de trabajo, asumen por igual la responsabilidad de su realización y, por ello, las distintas conductas deben considerarse como unidad, en cuanto al resultado total que debe atribuirse a cada autor individual. La figura descrita, si bien acuñada en el derecho penal, es válido referente para el derecho administrativo sancionador, y debe tenerse en cuenta que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha considerado que en la interpretación constitucional de los principios que rigen a este último, puede acudirse a los contruidos en aquél, dado que ambas

materias tienen lugar como reacción represiva y punitiva frente a lo antijurídico. En ese contexto, al ser las prácticas monopólicas absolutas ilícitos sancionables, en los que la participación de cada sujeto es necesaria y contribuye, a manera de eslabones correlacionados de forma cooperativa y causal a la consumación de la conducta sancionada, entendida como una práctica compleja pero integral y monolítica, son asimilables a un delito cometido en coautoría. Por tanto, los sujetos que intervienen en la comisión de esas conductas asumen corresponsabilidad, al tener el condominio del hecho, siendo el resultado total atribuible a cada uno de ellos, de acuerdo con su participación.

ANEXO 13

Tesis aislada 1a. CCCLXXI/2014 (10a.), emitida por la Primera Sala de la Suprema Corte, publicada en el Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Tomo I, p. 607.

NORMAS DE DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. METODOLOGÍA PARA ANALIZAR SI ÉSTAS VIOLAN DERECHOS FUNDAMENTALES QUE RIGEN EN MATERIA PENAL. Cuando se plantea que una norma de derecho administrativo viola un derecho fundamental o garantía aplicable en materia penal, se requiere seguir una metodología que permita establecer sucesivamente varias premisas hasta llegar al estudio del problema de constitucionalidad: (1) determinar si las normas impugnadas regulan efectivamente un procedimiento administrativo sancionador o un procedimiento donde se pueda obtener evidencia que después pueda ser utilizada en un procedimiento administrativo sancionador; (2) precisar cuál es el contenido del derecho o garantía penal cuya violación se esté aduciendo; (3) aclarar si el derecho en cuestión es compatible con el derecho administrativo sancionador; (4) modular el contenido que el derecho fundamental invocado tiene en sede penal para poder trasladarlo al procedimiento administrativo sancionador; y (5) finalmente, contrastar la disposición impugnada con el contenido que se determinó para el derecho en sede administrativa.

ANEXO 14

Tesis aislada I.o.A.E.3 CS (10a.), emitida por Tribunales Colegiados de Circuito especializado en materia de competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones, publicada en

el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Libro 29, Abril de 2016, Tomo III, p. 2515.

NON BIS IN IDEM. ESTE PRINCIPIO ES APLICABLE, POR EXTENSIÓN, AL DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. El principio mencionado, que prohíbe el doble enjuiciamiento por el mismo delito, contenido en el artículo 23 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, consigna una garantía de seguridad jurídica, cuyo propósito es proteger al gobernado que ha sido juzgado por determinados hechos, para que no sea sometido a un nuevo proceso por ese motivo, lo que implica la certeza de que no se le sancione varias veces por la misma conducta. Sin embargo, dicha garantía no es exclusiva de la materia penal, pues en términos del artículo 14 constitucional, la seguridad jurídica debe regir en todas las ramas del derecho y, dada la similitud y la unidad de la potestad punitiva del Estado, en la interpretación constitucional de los principios del derecho administrativo sancionador, puede acudir a los principios penales sustantivos. Por tanto, el principio non bis in idem es aplicable al derecho administrativo sancionador, porque, en sentido amplio, una sanción administrativa guarda similitud fundamental con las penas, toda vez que ambas tienen lugar como reacción frente a lo antijurídico, y ya sea que se incumpla lo ordenado o se realice lo prohibido, tanto el derecho penal como el administrativo sancionador resultan ser inequívocas manifestaciones de la facultad del Estado de imponer penas y medidas de seguridad ante la comisión de ilícitos, en la inteligencia de que la traslación de las garantías en materia penal en cuanto a grados de exigencia, no puede hacerse automáticamente, pues su aplicación al procedimiento administrativo sólo es posible, en la medida en que resulten compatibles con su naturaleza.

ANEXO 15

Tesis aislada 1.1o.A.E.2 CS (10a.) emitida por Tribunales Colegiados de Circuito especializado en materia de competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Libro 29, Abril de 2016, Tomo III, p. 2516.

NON BIS IN IDEM. ESTE PRINCIPIO NO PUGNA CON LA IMPOSICIÓN DE VARIAS SANCIONES EN LA RESOLUCIÓN CONCLUSIVA DE UN PROCEDIMIENTO DE RESPONSABILIDAD

ADMINISTRATIVA. Dicho principio, consignado en el artículo 23 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, consiste en que ninguna persona puede ser juzgada dos veces por el mismo delito, y garantiza que no sea objeto de una doble penalización. Se trata de una garantía de seguridad jurídica puntualmente prevista para la materia penal, que resulta aplicable al derecho administrativo sancionador, considerando que, en sentido amplio, una sanción en esta materia guarda similitud fundamental con las penas, toda vez que ambas son manifestaciones de la potestad punitiva del Estado y tienen lugar como reacción frente a lo antijurídico. Sin embargo, de dicho principio no se advierte que pueda imponerse sólo una sanción en la resolución que establezca la responsabilidad administrativa de un sujeto, entendida como una consecuencia unitaria a la conducta reprochada, como puede ser, por ejemplo, una multa, la pérdida de la titularidad de ciertos bienes relacionados con la infracción administrativa, o las medidas correctivas y/o preventivas, pues lo que está prohibido es que una persona sea sometida más de una vez a procedimiento para determinar su responsabilidad, por la misma conducta, lo cual no puede entenderse en el sentido de que la imposición de alguna sanción impida que en la misma resolución se apliquen otras, previstas legalmente.

ANEXO 16

Tesis aislada 1a. CCLXXVII/2016(10a.), emitida por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Tomo I, p. 370.

GARANTÍAS JUDICIALES MÍNIMAS. SI BIEN LAS ESTABLECIDAS EN EL ARTÍCULO 8.2 DE LA CONVENCION AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS SE REFIEREN, EN TÉRMINOS GENERALES, A LA MATERIA PENAL, SU APLICACIÓN PUEDE EXTENDERSE A OTRAS MATERIAS EN LA MEDIDA EN QUE CORRESPONDA. El artículo [8.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos](#) establece un catálogo de garantías mínimas que, en general, se refieren a procesos del orden penal. No obstante, tanto la Corte Interamericana de Derechos Humanos como esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a través de una interpretación sistemática de la norma convencional, han concluido que tales garantías judiciales no son exclusivas de la materia penal, sino que su aplicación puede extenderse al resto de las materias. Para ello, es necesario que tales garantías se apliquen mutatis mutandis, es decir, en lo que corresponda y sea

posible, atendiendo a la materia específica que se esté analizando, pues la jurisprudencia interamericana ha trasladado tales garantías penales a otras materias, particularmente en asuntos de naturaleza sancionadora. Empero, es menester que el juzgador analice caso por caso y esgrima las razones por las cuales considere que la materia en cuestión permite aplicar el catálogo de garantías procesales establecidas en el artículo 8.2 de la citada Convención.

ANEXO 17

Tesis aislada 1a.CCCLXXI/2014 (10a.), emitida por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Décima Época, libro 11, Octubre de 2014, Tomo I, p. 607.

NORMAS DE DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. METODOLOGÍA PARA ANALIZAR SI ÉSTAS VIOLAN DERECHOS FUNDAMENTALES QUE RIGEN EN MATERIA PENAL. Cuando se plantea que una norma de derecho administrativo viola un derecho fundamental o garantía aplicable en materia penal, se requiere seguir una metodología que permita establecer sucesivamente varias premisas hasta llegar al estudio del problema de constitucionalidad: (1) determinar si las normas impugnadas regulan efectivamente un procedimiento administrativo sancionador o un procedimiento donde se pueda obtener evidencia que después pueda ser utilizada en un procedimiento administrativo sancionador; (2) precisar cuál es el contenido del derecho o garantía penal cuya violación se esté aduciendo; (3) aclarar si el derecho en cuestión es compatible con el derecho administrativo sancionador; (4) modular el contenido que el derecho fundamental invocado tiene en sede penal para poder trasladarlo al procedimiento administrativo sancionador; y (5) finalmente, contrastar la disposición impugnada con el contenido que se determinó para el derecho en sede administrativa.

ANEXO 18

Tesis aislada 1a. CLXVII/2004, emitida por la Primer Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXI, Enero de 2005, p. 413.

DELINCUENCIA ORGANIZADA. NO EXISTE RESERVA DE CÓDIGO EN CUANTO A LA LEY FEDERAL DE LA MATERIA. En cuanto a la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, no existe reserva de código, lo cual se relaciona con el principio de legalidad, en virtud de que no hay precepto constitucional alguno que prohíba que las leyes especiales o las que contienen disposiciones de índole penal aborden materias establecidas también en otros ordenamientos legales, como el Código Penal Federal.

ANEXO 19

Jurisprudencia 1a./J.54/2014 (10a.), emitida por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Décima Época, Libro 8, julio de 2014, Tomo I, p. 131.

PRINCIPIO DE LEGALIDAD PENAL EN SU VERTIENTE DE TAXATIVIDAD. ANÁLISIS DEL CONTEXTO EN EL CUAL SE DESENVUELVEN LAS NORMAS PENALES, ASÍ COMO DE SUS POSIBLES DESTINATARIOS. El artículo [14, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos](#), consagra el derecho fundamental de exacta aplicación de la ley en materia penal al establecer que en los juicios del orden criminal queda prohibido imponer, por simple analogía y aun por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al delito de que se trata. Este derecho fundamental no se limita a ordenar a la autoridad jurisdiccional que se abstenga de interpretar por simple analogía o mayoría de razón, sino que es extensivo al creador de la norma. En ese orden, al legislador le es exigible la emisión de normas claras, precisas y exactas respecto de la conducta reprochable, así como de la consecuencia jurídica por la comisión de un ilícito; esta descripción no es otra cosa que el tipo penal, el cual debe estar claramente formulado. Para determinar la tipicidad de una conducta, el intérprete debe tener en cuenta, como derivación del principio de legalidad, al de taxatividad o exigencia de un contenido concreto y unívoco en la labor de tipificación de la ley. Es decir, la descripción típica no debe ser de tal manera vaga, imprecisa, abierta o amplia, al grado de permitir la arbitrariedad en su aplicación. Así, el mandato de taxatividad supone la exigencia de que el grado de determinación de la conducta típica sea tal, que lo que es objeto de prohibición pueda ser conocido por el destinatario de la norma. Sin embargo, lo anterior no implica que para salvaguardar el principio de exacta aplicación de la pena, el legislador deba definir cada vocablo o locución utilizada al redactar algún tipo penal, toda vez que ello tornaría imposible la función legislativa. Asimismo, a juicio de esta Primera Sala, es necesario señalar que en la aplicación del principio de taxatividad es imprescindible atender al contexto en el cual se

desenvuelven las normas, así como sus posibles destinatarios. Es decir, la legislación debe ser precisa para quienes potencialmente pueden verse sujetos a ella. En este sentido, es posible que los tipos penales contengan conceptos jurídicos indeterminados, términos técnicos o vocablos propios de un sector o profesión, siempre y cuando los destinatarios de la norma tengan un conocimiento específico de las pautas de conducta que, por estimarse ilegítimas, se hallan prohibidas por el ordenamiento. El principio de taxatividad no exige que en una sociedad compleja, plural y altamente especializada como la de hoy en día, los tipos penales se configuren de tal manera que todos los gobernados tengan una comprensión absoluta de los mismos, específicamente tratándose de aquellos respecto de los cuales no pueden ser sujetos activos, ya que están dirigidos a cierto sector cuyas pautas de conducta son muy específicas, como ocurre con los tipos penales dirigidos a los miembros de las Fuerzas Armadas.

ANEXO 20

Tesis aislada II.2o.P.187 P, emitida por Tribunales Colegiados del Segundo Circuito, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXIII, Febrero de 2006, p. 1879.

PRINCIPIO DE LEGALIDAD. LA TIPICIDAD CONSTITUYE SU BASE FUNDAMENTAL Y RIGE, CON LOS PRINCIPIOS DE TAXATIVIDAD Y DE PLENITUD HERMÉTICA DERIVADOS DE AQUÉL, COMO PILAR DE UN SISTEMA DE DERECHO PENAL EN UN ESTADO DEMOCRÁTICO DE DERECHO. El artículo [14 de la Constitución Federal](#) consagra el conocido apotegma *nullum crimen sine poena, nullum poena sine lege* traducible como el que no puede haber delito sin pena ni pena sin ley específica y concreta para el hecho de que se trate; de ello deriva la importancia que la dogmática jurídico-penal asigna al elemento del delito llamado tipicidad, entendido como la constatación plena del encuadramiento exacto entre los componentes de una hipótesis delictiva descrita en la ley y un hecho concreto acontecido y probado en el mundo fáctico. La tipicidad es un presupuesto indispensable del acreditamiento del injusto penal que se entiende como la desvaloración de un hecho sin ponderar aun el reproche posible a su autor, y constituye la base fundamental del principio de legalidad que rige, con todas sus derivaciones, como pilar

de un sistema de derecho penal en un estado democrático de derecho. Así, del propio principio podemos encontrar como derivaciones los de taxatividad o exigencia de un contenido concreto y unívoco en la labor de tipificación de la ley, es decir, que la descripción típica no debe ser vaga ni imprecisa, ni abierta o amplia al grado de permitir la arbitrariedad; de igual forma, el principio de plenitud hermética en cuanto a la prohibición de analogía o mayoría de razón en la aplicación de la ley penal, traducéndose en la exigencia de exacta aplicación de la ley que se contiene de manera expresa, en el caso mexicano en el actual párrafo tercero del artículo 14 constitucional que dice: "En los juicios del orden criminal queda prohibido imponer, por simple analogía y aun por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al delito de que se trata.

ANEXO 21

Tesis aislada, Semanario Judicial de la Federación, Quinta Época, Tomo XVI, p. 937.

DIVISION DE PODERES. La organización política, basada en la división de los poderes es, conforme a la Constitución vigente, la esencia de nuestro sistema de gobierno; pero tal división no es absoluta y el principio tiene numerosas excepciones, pues cada uno de esos poderes ejecuta, autorizado por la Constitución, actos que corresponden a cualesquiera de los otros; y así, las autoridades agrarias y obreras tienen facultades para decidir controversias entre particulares, y al sustraer la Constitución, los asuntos que pueden ser resueltos por estas autoridades, de la jurisdicción de los tribunales, estableció nuevas excepciones a la división de poderes y dio caracteres judiciales innegables, al procedimiento administrativo agrario y al procedimiento administrativo obrero, sin que pueda afirmarse, por ello, que en materia agraria se trate de un procedimiento contencioso administrativo, puesto que el carácter distintivo de éste, está en que se aplica a controversias entre particulares y el Estado.

ANEXO 22

Tesis P./J.45/2015 (10a.), Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Tomo I, Diciembre 2015, p. 38.

INSTITUTO FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES (IFT). SU FUNCIÓN REGULATORIA ES COMPATIBLE CON UNA CONCEPCIÓN DEL PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES EVOLUTIVA Y FLEXIBLE.

El principio de división de poderes previsto en el artículo 49 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es útil para controlar las relaciones jurídicas entre los Poderes; no obstante, sus implicaciones normativas no se obtienen mediante la modalidad de interpretación literal de la Norma Fundamental, por resultar insuficiente para capturar la integridad del parámetro de control de la validez a que da lugar. Por ello, en tanto elemento articulador del Estado, es necesario acudir a sus fines como un instrumento de limitación y de ordenación del poder público - tanto negativa, en cuanto lo limita, como positiva, en cuanto genera posibilidades creativas de actuación-, para poder apreciar sus consecuencias normativas. Así, al tratarse de un principio evolutivo, con un contenido flexible, puede adaptarse a cada momento histórico y proyectar su ideal regulativo de pesos y contrapesos a cada arreglo institucional constitucional, toda vez que la arquitectura del poder público no es estática, sino dinámica. Pues bien, el Constituyente Permanente, atento a las necesidades de la sociedad, mediante la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 11 de junio de 2013 al artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, introdujo un modelo innovador de ingeniería constitucional para atender un estado de cosas a modificar, a través de la creación de un órgano regulador constitucionalmente autónomo en el sector de las telecomunicaciones y radiodifusión para atender las distorsiones de éste, que de no atenderse sobre la base de criterios científicos y técnicos, impedirían lograr una eficiencia al mismo tiempo que un espacio óptimo para los derechos de libertad de expresión y acceso a la información. En consecuencia, cuando el artículo 28, párrafo vigésimo, fracción IV, de la Constitución Federal establece que el IFT podrá emitir disposiciones administrativas de carácter general exclusivamente para el cumplimiento de su función regulatoria en el sector de su competencia, debe reconocer a este órgano constitucional que tiene la facultad cuasi legislativa necesaria para su fin institucional, denominada facultad regulatoria, cuyos límites en relación con las facultades de producción normativa de los otros Poderes, por ejemplo del Legislativo, deben determinarse caso por caso, buscando siempre un balance. Sin embargo, cualquier afirmación en torno a que no puede ejercer una facultad de producción normativa de carácter general, por la única razón de que la facultad legislativa sea monopolio exclusivo del Poder Legislativo debe rechazarse, ya que el órgano regulador tiene asignada en el texto constitucional una facultad regulatoria que debe garantizarse en el margen necesario para cumplir sus fines institucionales a costa de lo que decidan en contrario los otros Poderes, lo que incluye

necesariamente la capacidad de emitir reglas generales, abstractas e impersonales, condicionándose la validez competencial de sus actos y normas a que se inserten en el ámbito material de la regulación y no se extralimite invadiendo la facultad legislativa del Congreso de la Unión, definida en el artículo 73 constitucional. Así, el principio de división de poderes busca limitar el poder mediante la idea reguladora de pesos y contrapesos, esto es, a través de una cierta idea de balances que impida la concentración del poder, al mismo tiempo que posibilite la generación creativa de competencias públicas para la realización del bien común, balance que debe buscarse progresivamente, para determinar el alcance de las facultades del IFT en cada caso concreto.

ANEXO 23

Tesis Aislada, Semanario Judicial de la Federación, Quinta Época, Tomo VII, p. 1306.

DIVISION DE LOS PODERES. La división de los poderes no es absoluta, pues la misma Constitución señala casos en que los unos ejercen funciones que pertenecen a los otros, pero estas funciones tienen el carácter netamente político.

ANEXO 24

Tesis Aislada, Semanario Judicial de la Federación, Quinta Época, Tomo XVI, p. 937.

DIVISION DE PODERES. La organización política, basada en la división de los poderes es, conforme a la Constitución vigente, la esencia de nuestro sistema de gobierno; pero tal división no es absoluta y el principio tiene numerosas excepciones, pues cada uno de esos poderes ejecuta, autorizado por la Constitución, actos que corresponden a cualesquiera de los otros; y así, las autoridades agrarias y obreras tienen facultades para decidir controversias entre particulares, y al sustraer la Constitución, los asuntos que pueden ser resueltos por estas autoridades, de la jurisdicción de los tribunales, estableció nuevas excepciones a la división de poderes y dio caracteres judiciales innegables, al procedimiento administrativo agrario y al procedimiento administrativo obrero, sin que pueda afirmarse, por ello, que en materia agraria se trate de un procedimiento contencioso administrativo, puesto que el carácter distintivo de éste, está en que se aplica a controversias entre particulares y el Estado.

ANEXO 25

Tesis Aislada, Semanario Judicial de la Federación, Quinta Época, Tomo VIII, p. 253, emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

DIVISION DE LOS PODERES. La Constitución divide al Supremo Poder de la Federación, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial; y en la segunda parte de su artículo 49, dispone que no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación ni depositarse el Poder Legislativo en un solo individuo, con la excepción allí expresada.

ANEXO 26

Tesis Aislada, Semanario Judicial de la Federación, Séptima Época, Volumen 151-156, Tercera Parte, p. 117, emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

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

efectivas las facultades que le son exclusivas, y, en segundo lugar, que la función se ejerza únicamente en los casos expresamente autorizados o indispensables para hacer efectiva una facultad propia, puesto que es de explorado derecho que las reglas de excepción son de aplicación estricta.

ANEXO 27

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS:

ARTÍCULO 70. Toda resolución del Congreso tendrá el carácter de ley o decreto. Las leyes o decretos se comunicarán al Ejecutivo firmados por los presidentes de ambas Cámaras y por un secretario de cada una de ellas, y se promulgarán en esta forma: "El Congreso de los Estados Unidos Mexicanos decreta: (texto de la ley o decreto)"

(...)

ARTÍCULO 71. El derecho de iniciar leyes o decretos compete:

(...)

ARTÍCULO 72. Todo proyecto de ley o decreto, cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las Cámaras, se discutirá sucesivamente en ambas, observándose la Ley del Congreso y sus reglamentos respectivos, sobre la forma, intervalos y modo de proceder en las discusiones y votaciones:

(...)

ANEXO 28

Tesis aislada publicada en el Semanario Judicial de la Federación, Quinta Época, Tomó LXXII, P. 6716.

LEYES Y REGLAMENTOS, DIFERENCIA ENTRE LOS. El carácter propio de la ley, aunque no reside en su generalidad ni en la impersonalidad de las órdenes que da, ya que ese carácter puede tenerlo también los reglamentos, sí consiste en el hecho de que la ley es una expresión de la voluntad nacional, manifestada mediante los Congresos, lo que no puede decirse de un reglamento, que es la expresión de la voluntad de los administradores o de los órganos del poder administrativo. Los reglamentos deben estar sujetos a una ley cuyos preceptos no pueden modificar; así como las leyes deben circunscribirse a la esfera que la Constitución les señala, la misma relación debe guardar el reglamento en relación con la ley respectiva, según nuestro régimen constitucional. Algún tratadista dice: que la ley es una regla general escrita, a consecuencia de una operación de procedimiento, que hace intervenir a los representantes de la nación, que declara obligatorias las relaciones sociales que derivan de la naturaleza de las cosas, interpretándolas desde el punto de vista de la libertad; el reglamento es una manifestación de voluntad, bajo la forma de regla general, emitida por una autoridad que tiene el poder reglamentario y que tiende a la organización y a la policía del Estado, con un espíritu a la vez constructivo y autoritario; (hasta aquí el tratadista). Cuando mucho, se podrá admitir que el reglamento, desde el punto de vista material, es un acto legislativo, pero nunca puede serlo bajo el aspecto formal, ni contener materias que están reservadas a la ley, o sea actos que puedan emanar de la facultad que corresponde al poder legislativo, porque desaparecería el régimen constitucional de separación de funciones. La ley tiene cierta preferencia, que consiste en que sus disposiciones no pueden ser modificadas por un reglamento. Este principio es reconocido en el inciso "f" del artículo 72 de la Constitución, que previene que en la interpretación, reforma o derogación de las leyes o decretos, se observaran los mismos trámites establecidos para su formación. Conforme a la misma Constitución, hay materias que solo pueden ser reguladas por una ley. La reglamentación de las garantías individuales sólo puede hacerse, salvo casos excepcionales, por medio de una ley, en sentido formal; del mismo modo que se necesita una ley para imponer contribuciones y penas para organizar la guardia nacional, etcétera. De modo que si bien existen algunas relaciones entre el reglamento y la ley, no pueden tener ambos el mismo alcance, ni por razón del órgano que los expide, ni por razón de la materia que consignan, ni por la fuerza y autonomía que en sí tienen, ya que el reglamento tiene que estar necesariamente subordinado a la ley, de lo cual depende su validez, no pudiendo derogar, modificar, ampliar y restringir el contenido de la misma, ya que sólo tiene por objeto proveer a la exacta observancia las leyes que expide el Congreso de la Unión, de donde se deduce que si el artículo 4o. constitucional exige una ley previa para que se restrinja la libertad de comercio y trabajo y la ley que establece la restricción no es mas que un reglamento, como los artículos constitucionales no pueden ser reglamentados sino por una

ley, está fuera de duda que la reglamentación administrativa esta en pugna con la Constitución, pues el artículo 89, fracción I, de la Constitución vigente, sólo establece la facultad reglamentaria por lo que hace a las leyes expedidas por el Congreso de la Unión, y el mismo espíritu imperó en todas las Constituciones anteriores.

ANEXO 29

Tesis aislada I. 3o. A. 136 K, emitida por Tribunales Colegiados del Primer Circuito, publicada en el Semanario Judicial de la Federación, Octava Época, Tomo XIV, Agosto de 1994, p. 577.

ABROGACION Y DEROGACION, DISTINCION ENTRE. SUS ALCANCES. El término abrogar que deriva del latín "abrogatio", implica anular, lo que significa la supresión total de la vigencia y, por lo tanto, de la obligatoriedad de una ley. La abrogación puede ser expresa o tácita; es expresa, cuando un nuevo ordenamiento declara la abrogación de otro anterior que regulaba la misma materia que regulará ese nuevo ordenamiento; es tácita, cuando no resulta de una declaración expresa de otro ordenamiento, sino de la incompatibilidad total o parcial que existe entre los preceptos de una ley anterior y otra posterior, debiendo aplicarse u observarse, ante la incompatibilidad de preceptos, los del ordenamiento posterior, es decir, los que contengan el segundo ordenamiento emitido, sin que ello obste, al que se puedan seguir aplicando disposiciones del primer ordenamiento, que son compatibles con los contenidos en el segundo, si el campo de regulación del primer ordenamiento (anterior) es mayor que del segundo (posterior). Ante este supuesto, la abrogación sólo se da en el límite de la aplicación de la nueva ley o la posterior. En cambio la derogación es la privación parcial de los efectos de una ley, esto es, la vigencia de algunos preceptos se concluye, pero no así de todo el ordenamiento jurídico en el que se contienen. En nuestro sistema mexicano normalmente el procedimiento que se sigue al abrogarse un ordenamiento jurídico es declarar la abrogación del mismo y además, derogar las disposiciones que se opongan al nuevo ordenamiento. Esta forma de actuar, obedece a la existencia de las diversas disposiciones que se emitieron con fundamento en el ordenamiento abrogado, que pueden resultar congruentes o no con las disposiciones que contiene el ordenamiento que abrogó el anterior. De ahí, el que sólo se deroguen aquellas disposiciones que contravengan el nuevo ordenamiento, pudiendo subsistir las que no lo contravengan, sino, por el contrario, que se ajusten a las nuevas disposiciones normativas, lo que significa que subsista la eficacia jurídica de esas diversas disposiciones que no se opongan al nuevo ordenamiento.

ANEXO 30

Tesis aislada publicada en el Semanario Judicial de la Federación, Quinta Época, Tomo XXVIII, p. 1920.

FACULTADES EXTRAORDINARIAS. La Corte ha establecido jurisprudencia de que la delegación de facultades legislativas, en favor del Ejecutivo, es una excepción al principio de división de poderes, pero que precisamente por su carácter excepcional, el Ejecutivo, al hacer uso de dichas facultades, debe proceder con la justa medida y con la convincente precisión, para no sobrepasar el límite de la excepción.

ANEXO 31

Tesis aislada publicada en el Semanario Judicial de la Federación, Tomo LXXVI, Quinta Época, p. 3839.

FACULTADES EXTRAORDINARIAS. Si bien es cierto que la facultad de expedir leyes corresponde al Poder Legislativo, también lo es que cuando no hace uso de esa facultad por circunstancias graves y especiales, puede concedérselas para determinada materia el Ejecutivo, para la marcha regular y el buen funcionamiento de la administración pública, sin que se repunte anticonstitucional, el uso de esas facultades por parte del Ejecutivo, porque ello no significa ni la reunión de dos poderes en uno, toda vez que no pasan a dicho Ejecutivo todas las atribuciones correspondientes al Legislativo, ni tampoco una delegación de éste a aquél, sino más bien es una cooperación a auxilio de un poder a otro, el otorgamiento de facultades extraordinarias al Ejecutivo, no restringe las facultades del Legislativo y solamente constituye una excepción al principio de división de poderes, y por su carácter excepcional, esta delegación produce la consecuencia de que tanto la Legislatura al otorgarla, como el Ejecutivo al usar de ella, lo hagan con la justa medida y con la conveniente precisión, para no sobrepasar el margen de la excepción.

ANEXO 32

Tesis aislada emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación, Octava Época, Tomo 1, primer parte-1, Enero-Junio de 1988, p. 17.

CODIGO DE COMERCIO, EXPEDIDO POR EL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA. TIENE LA MISMA JERARQUIA DE LAS LEYES EMANADAS POR EL CONGRESO DE LA UNION. Aun cuando el Presidente de la República haya expedido el Código de Comercio en uso de las facultades extraordinarias que el Congreso de la Unión le concedió, mediante decreto de fecha cuatro de junio de mil ochocientos ochenta y siete, publicado en el Diario Oficial de la Federación del día siguiente, debe estimarse que se trata de un ordenamiento general y abstracto, ya que tratándose de facultades delegadas, el Ejecutivo actúa como órgano legislativo en sustitución y con autorización del Congreso Federal y no como administrador. Consecuentemente, los ordenamientos expedidos en uso de tales facultades tienen la misma jerarquía de las leyes emanadas del propio Congreso.

ANEXO 33

LEY FEDERAL DE JUEGOS Y SORTEOS:

ARTICULO 3o.- Corresponde al Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Gobernación, la reglamentación, autorización, control y vigilancia de los juegos cuando en ellos medien apuestas de cualquier clase; así como de los sorteos, con excepción del de la Lotería Nacional, que se regirá por su propia ley.

ANEXO 34

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS:

ARTÍCULO 89. Las facultades y obligaciones del Presidente, son las siguientes:

I. Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia.

(...)

ARTÍCULO 92. Todos los reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del Presidente deberán estar firmados por el Secretario de Estado a que el asunto corresponda, y sin este requisito no serán obedecidos.

ANEXO 35

LEY FEDERAL DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO:

ARTÍCULO 4.- Los actos administrativos de carácter general, tales como reglamentos, decretos, acuerdos, normas oficiales mexicanas, circulares y formatos, así como los lineamientos, criterios, metodologías, instructivos, directivas, reglas, manuales, disposiciones que tengan por objeto establecer obligaciones específicas cuando no existan condiciones de competencia y cualesquiera de naturaleza análoga a los actos anteriores, que expidan las dependencias y organismos descentralizados de la administración pública federal, deberán publicarse en el Diario Oficial de la Federación para que produzcan efectos jurídicos.

ANEXO 36

LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL:

ARTÍCULO 13.- Los reglamentos, decretos y acuerdos expedidos por el Presidente de la República deberán, para su validez y observancia constitucionales, ir firmados por el Secretario de Estado respectivo y, cuando se refieran a asuntos de la competencia de dos o más Secretarías, deberán ser refrendados por todos los titulares de las mismas. Tratándose de los decretos promulgatorios de las leyes o decretos expedidos por el Congreso de la Unión, sólo se requerirá el refrendo del titular de la Secretaría de Gobernación.

ARTÍCULO 14.- Al frente de cada Secretaría habrá un Secretario de Estado, quien para el despacho de los asuntos de su competencia, se auxiliará por los Subsecretarios, Oficial Mayor, Directores, Subdirectores, Jefes y Subjefes de Departamento, oficina, sección y mesa, y por los demás funcionarios que establezca el reglamento interior respectivo y otras disposiciones legales.

En los juicios de amparo, el Presidente de la República podrá ser representado por el titular de la dependencia a que corresponde el asunto, según la distribución de competencias. Los recursos administrativos promovidos contra actos de los Secretarios de Estado serán resueltos dentro del ámbito de su Secretaría en los términos de los ordenamientos legales aplicables

ANEXO 37

Jurisprudencia publicada en el Apéndice 2000, Séptima época, Tomo III, Jurisprudencia SCJN, Pág. 105

REGLAMENTOS ADMINISTRATIVOS. FACULTAD DEL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA PARA EXPEDIRLOS. SU NATURALEZA. El artículo 89, fracción I, de nuestra Carta Magna, confiere al presidente de la República tres facultades: a) La de promulgar las leyes que expida el Congreso de la Unión; b) La de ejecutar dichas leyes; y c) La de proveer en la esfera administrativa a su exacta observancia, o sea la facultad reglamentaria. Esta última facultad es la que determina que el Ejecutivo pueda expedir disposiciones generales y abstractas que tienen por objeto la ejecución de la ley, desarrollando y complementando en detalle las normas contenidas en los ordenamientos jurídicos expedidos por el Congreso de la Unión. El reglamento es un acto formalmente administrativo y materialmente legislativo; participa de los atributos de la ley, aunque sólo en cuanto ambos ordenamientos son de naturaleza impersonal, general y abstracta. Dos características separan la ley del reglamento en sentido estricto: este último emana del Ejecutivo, a quien incumbe proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de la ley, y es una norma subalterna que tiene su medida y justificación en la ley. Pero aun en lo que aparece común en los dos ordenamientos, que es su carácter general y abstracto, sepárense por la finalidad que en el área del reglamento se imprime a dicha característica, ya que el reglamento determina de modo general y abstracto los medios que deberán emplearse para aplicar la ley a los casos concretos.

ANEXO 38

Jurisprudencia 2a./J.131/2014(10a), publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 15, febrero del 2015, Tomo II, p. 1715.

RENTA. EL ARTÍCULO 189 DEL REGLAMENTO DE LA LEY DEL IMPUESTO RELATIVO NO VIOLA EL PRINCIPIO DE SUBORDINACIÓN JERÁRQUICA (LEGISLACIÓN VIGENTE EN 2004). El precepto citado, al ordenar que los comprobantes fiscales expedidos por los contribuyentes que obtengan ingresos por arrendamiento y, en general, por otorgar el uso o goce temporal de bienes inmuebles, deben reunir los requisitos establecidos en el artículo 29-A del Código Fiscal de la Federación, así como señalar el número de cuenta predial del inmueble de que se trate o, en su caso, los datos de identificación del certificado de participación inmobiliaria no amortizable y firmarse por el contribuyente o su representante, no viola el principio de subordinación jerárquica que rige la facultad reglamentaria prevista en el artículo 89, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues si bien impone la obligación de cumplir con requerimientos adicionales, lo cierto es que no contraría, modifica o excede lo dispuesto en el artículo 145, fracción III, de la Ley del Impuesto sobre la Renta, sino por el contrario, detalla y complementa los datos que deben contener los documentos a que se refiere aquel numeral, a efecto de que cumplan con la función probatoria para la que fueron implementados, habida cuenta que atiende a los lineamientos del artículo 29-A mencionado, en específico a su fracción V, que indica el deber de asentar la cantidad y clase de mercancías o descripción del servicio que amparen, pues aquellos datos sirven para identificar el bien inmueble por el cual el causante obtiene ingresos por otorgar su uso o goce temporal; de ahí que los comprobantes fiscales que expidan por las contraprestaciones que reciban con motivo de dicha actividad, debe cumplir los requisitos aludidos.

ANEXO 39

Tesis aislada emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Publicada en el Semanario Judicial de la Federación, Quinta Época, Tomo LXXIV, P. 3895

REGLAMENTOS. FACULTAD PARA EXPEDIRLOS. La facultad reglamentaria constituye una facultad normal del Poder Ejecutivo, que no deriva de ninguna delegación legislativa, sino que la tiene directamente, porque se la otorga el artículo 89, fracción I, de la Constitución Federal.

ANEXO 40

Tesis 2ª/J. 84/98 emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo VIII, p. 393.

FACULTAD REGLAMENTARIA DEL EJECUTIVO FEDERAL. INTERPRETACIÓN DE LA FRACCIÓN I DEL ARTÍCULO 89 DE LA CONSTITUCIÓN. La facultad reglamentaria que el artículo [89, fracción I, de la Constitución Federal](#) otorga al Ejecutivo de la Unión para proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de las leyes, puede ser ejercida mediante distintos actos y en diversos momentos, según lo ameriten las circunstancias, sin más límite que el de no rebasar ni contravenir las disposiciones que se reglamenten. Por tanto, no es forzoso que se ejerza tal facultad en un solo acto, porque ello implicaría una restricción no consignada en el precepto constitucional.

ANEXO 41

Jurisprudencia P./J.30/2007, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXV, Mayo 2007, p. 1515.

FACULTAD REGLAMENTARIA. SUS LÍMITES. La facultad reglamentaria está limitada por los principios de reserva de ley y de subordinación jerárquica. El primero se presenta cuando una norma constitucional reserva expresamente a la ley la regulación de una determinada materia, por lo que excluye la posibilidad de que los aspectos de esa reserva sean regulados por disposiciones de naturaleza distinta a la ley, esto es, por un lado, el legislador ordinario ha de establecer por sí mismo la regulación de la materia determinada y, por el otro, la materia reservada no puede regularse por otras normas secundarias, en especial el reglamento. El segundo principio, el de jerarquía normativa, consiste en que el ejercicio de la facultad reglamentaria no puede modificar o alterar el contenido de una ley, es decir, los reglamentos tienen como límite natural los alcances de las disposiciones que dan cuerpo y materia a la ley que reglamentan, detallando sus hipótesis y supuestos normativos de aplicación, sin que pueda contener mayores posibilidades o imponga distintas limitantes a las de la propia ley que va a reglamentar. Así, el ejercicio de la facultad reglamentaria debe realizarse única y exclusivamente dentro de la esfera de atribuciones propias del órgano facultado, pues la norma reglamentaria se emite por facultades explícitas o implícitas previstas en la ley o que de ella derivan, siendo precisamente esa zona donde pueden y deben expedirse reglamentos que provean a la exacta observancia de aquélla, por lo que al ser competencia exclusiva de la ley la determinación del qué, quién, dónde y cuándo de una situación

jurídica general, hipotética y abstracta, al reglamento de ejecución competará, por consecuencia, el cómo de esos mismos supuestos jurídicos. En tal virtud, si el reglamento sólo funciona en la zona del cómo, sus disposiciones podrán referirse a las otras preguntas (qué, quién, dónde y cuándo), siempre que éstas ya estén contestadas por la ley; es decir, el reglamento desenvuelve la obligatoriedad de un principio ya definido por la ley y, por tanto, no puede ir más allá de ella, ni extenderla a supuestos distintos ni mucho menos contradecirla, sino que sólo debe concretarse a indicar los medios para cumplirla y, además, cuando existe reserva de ley no podrá abordar los aspectos materia de tal disposición.

NOTA: Cabe destacar, que en este criterio también se habla de los principios de Reserva de Ley y Subordinación jerárquica, como filtro o límite de la potestad reglamentaria.

ANEXO 42

Jurisprudencia I.3o A.J/25, publicada en el Semanario Judicial de la Federación, Octava Época, Tomo VII, Enero de 1991, p. 83.

REGLAMENTOS ADMINISTRATIVOS. SUS LÍMITES. Mediante el ejercicio de la facultad reglamentaria, el titular del Ejecutivo Federal puede, para mejor proveer en la esfera administrativa el cumplimiento de las leyes, dictar ordenamientos que faciliten a los destinatarios la observancia de las mismas, a través de disposiciones generales, imperativas y abstractas que detallen sus hipótesis y supuestos normativos de aplicación. Sin embargo, tal facultad (que no sólo se deduce de la fracción I del artículo 89 constitucional, sino que a la vez se confirma expresamente el contenido de la fracción VIII, inciso a), del artículo 107 de la propia Carta Suprema), por útil y necesaria que sea, debe realizarse única y exclusivamente dentro de la esfera de atribuciones propia del Poder Ejecutivo, esto es, la norma reglamentaria actúa por facultades explícitas o implícitas que se precisan en la ley, siendo únicamente esa zona donde pueden y deben expedirse reglamentos que provean a la exacta observancia de aquélla y que, por ello, compartan además su obligatoriedad. De ahí que, siendo competencia exclusiva de la ley la determinación del qué, quién, dónde y cuándo de una situación jurídica general, hipotética y abstracta, al reglamento de ejecución competará, por consecuencia, el cómo de esos mismos supuestos, por tal virtud, si el reglamento sólo encuentra operatividad en el renglón del cómo, sus disposiciones sólo podrán referirse a las otras preguntas (qué, quién, dónde y cuándo), siempre que éstas ya estén contestadas por la ley, es decir, el

reglamento desenvuelve su obligatoriedad a partir de un principio definido por la ley y, por tanto, no puede ir más allá de ella, ni extenderla a supuestos distintos, ni mucho menos, contradecirla; luego entonces, la facultad reglamentaria no puede ser utilizada como instrumento para llenar lagunas de la ley, ni para reformarla o, tampoco, para remediar el olvido o la omisión. Por tal motivo, si el reglamento debe contraerse a indicar los medios para cumplir la ley, no está entonces permitido que a través de dicha facultad, una disposición de tal naturaleza otorgue mayores alcances o imponga diversas limitantes que la propia norma que busca reglamentar, por ejemplo, creando y obligando a los particulares a agotar un recurso administrativo, cuando la ley que reglamenta nada previene a ese respecto.

ANEXO 43

Tesis aislada 2a.LXXIV/96, emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo IV, Septiembre de 1996, p. 268.

BEBIDAS ALCOHOLICAS. REGLAMENTO SOBRE PROMOCIONES Y OFERTAS, SU ARTICULO 6o. QUE PROHIBE LA PROMOCION DE AQUELLAS CUYO CONTENIDO DE ALCOHOL NO SEA MENOR A LOS DOCE GRADOS EN VOLUMEN, NO VIOLA LOS PRINCIPIOS DE RESERVA DE LEY, SUBORDINACION JERARQUICA Y DE SEPARACION DE PODERES. El artículo 73, fracción X de la Constitución General de la República, establece como competencia exclusiva del Congreso de la Unión legislar en materia de sorteos; en ejercicio de tal atribución, ese órgano legislativo expidió la Ley Federal de Juegos y Sorteos, cuyo artículo 3o. permite la celebración de sorteos y encomienda su reglamentación, autorización, control y vigilancia al Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Gobernación. Esto revela que fue el propio legislador, en ejercicio de la referida facultad constitucional, el que confió la reglamentación y autorización de los sorteos al presidente de la República, de tal manera que la expedición reglamentaria es la que debe señalar qué tipo de sorteos pueden ser autorizados, sin que ello implique una invasión a la esfera de competencia del Poder Legislativo, ni la unión de dos Poderes en uno solo, ya que la actividad del Ejecutivo, en el caso, se limita a pormenorizar y desarrollar la disposición legislativa, en los términos que ella misma establece y en acatamiento a los principios de reserva de ley y de subordinación jerárquica que deben observar los reglamentos. Además, es patente que ante la gran complejidad que reviste la

materia comercial y los numerosos productos que la era actual pone a disposición del público, el legislador optó por dejar a la reglamentación la autorización de las promociones de los productos, en vez de intentar una lista de ellos que sería de muy difícil formación, tanto por la diversidad de mercancías existentes, como por la circunstancia de que pronto sería obsoleta por la aparición en el mercado de otras nuevas. Luego, es claro que el citado artículo 6o. del Reglamento sobre Promociones y Ofertas, que establece la prohibición de promocionar bebidas cuyo contenido de alcohol no sea menor a los doce grados en volumen, no excede el contenido de la Ley Federal de Juegos y Sorteos.

ANEXO 44

Tesis aislada emitida por Tribunales Colegiados del Segundo Circuito, publicada en el Semanario Judicial de la Federación, Tomo VIII, Octava Época, Diciembre de 1991, p. 242.

LEYES Y REGLAMENTOS, FINALIDAD DE ESTOS RESPECTO DE AQUELLAS. Las leyes no pueden regular cuestiones pormenorizadas de lo que previenen; la finalidad del reglamento es tomar el mandato previsto por la ley y desarrollarlo, concretizándolo cuanto sea necesario, para hacer efectivos los mandatos de aquélla; de donde se desprende que, el que unas leyes no establezcan cuestiones pormenorizadas no determinan su inconstitucionalidad, pues ellas pueden contenerse en el reglamento.

ANEXO 45

Tesis aislada emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación, Volumen 39, Séptima Época, Primera Parte, p. 22.

CONSTITUCION FEDERAL. SUS ESTATUTOS NO PUEDEN SER CONTRADICTORIOS ENTRE SI. Las reformas a los artículos 49 y 131 de la Constitución, efectuadas por el Congreso de la Unión, no adolecen de inconstitucionalidad, ya que jurídicamente la Carta Magna no tiene ni puede tener contradicciones, de tal manera que, siendo todos sus preceptos de igual jerarquía, ninguno de ellos prevalece sobre los demás; por lo que no se puede decir que algunos de sus estatutos no deban observarse por ser contrarios a lo dispuesto por otros. La Constitución es la norma fundamental que unifica y da validez a todas las demás normas que constituyen un orden jurídico determinado y

conforme a su artículo 133, la Constitución no puede ser inconstitucional; es un postulado sin el cual no se podría hablar de orden jurídico positivo, porque es precisamente la Carta Fundamental la que unifica la pluralidad de normas que componen el derecho positivo de un Estado. Además, siendo "la Ley Suprema de toda la Unión", únicamente puede ser modificada o adicionada de acuerdo con las disposiciones de la misma que en el derecho mexicano se contienen en el artículo 135 constitucional, y únicamente por conducto de un órgano especialmente calificado pueden realizarse las modificaciones o adiciones, y por exclusión, ningún otro medio de defensa legal como el juicio de amparo es apto para modificarla.

NOTA: Esta tesis es importante, ya que refiere a la división de poderes (artículo 49) y la facultad del ejecutivo para emitir los reglamentos delegados que serán descritos con posterioridad (artículo 131).

ANEXO 46

Tesis jurisprudencial 2a./J. 96/2017 (10a.), emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, julio del 2017, p. 71.

TURISMO. EL ARTÍCULO 46 DE LA LEY GENERAL RELATIVA RESPETA EL PRINCIPIO DE RESERVA REGLAMENTARIA. Conforme al artículo [89, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos](#), el titular del Poder Ejecutivo tiene la facultad de emitir reglamentos para la estricta observancia de las leyes expedidas por la autoridad legislativa, potestad cuyo ejercicio es directo y no requiere reiterarse en las normas a reglamentar, pues atento al principio de reserva reglamentaria, cuando se estime que lo previsto en la ley debe desarrollarse pormenorizadamente, el Ejecutivo Federal podrá ejercer la facultad precisada y emitir el reglamento correspondiente, a menos de que el legislador habilite expresamente a una autoridad diferente para emitir normas de carácter técnico u operativo. En este sentido, cuando el [segundo párrafo del artículo 46 de la Ley General de Turismo](#) ordena que en las "disposiciones reglamentarias" se establecerán todas aquellas personas físicas y morales obligadas a inscribirse en el Registro Nacional de Turismo, es claro que el legislador no habilitó a autoridad alguna y, por ende, dicho precepto respeta el principio de reserva reglamentaria, ya que la precisión de los sujetos obligados a inscribirse en el registro citado debe contenerse en el Reglamento de esa ley y no en otro tipo de norma jurídica, pues se

trata del ejercicio de una potestad necesaria para lograr proveer en la esfera administrativa de mejor manera sobre lo previsto en la ley, en busca de obtener su exacta observancia y aplicación.

ANEXO 47

Tesis jurisprudencial 2a./J. 95/2017 (10a.), emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, julio del 2017, p. 72.

TURISMO. LOS ARTÍCULOS 87, FRACCIÓN I Y DÉCIMO QUINTO TRANSITORIO DEL REGLAMENTO DE LA LEY GENERAL RELATIVA, VIOLAN EL PRINCIPIO DE RESERVA REGLAMENTARIA. Los artículos [16 y 89, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos](#) prevén los principios de reserva y preferencia reglamentarias, conforme a los cuales corresponde al titular del Poder Ejecutivo Federal emitir los reglamentos para proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de las leyes, a menos que el legislador reserve expresamente determinado tema o aspecto a una norma distinta del reglamento mediante el establecimiento de una cláusula habilitante. Acorde con los principios indicados, cuando el [segundo párrafo del artículo 46 de la Ley General de Turismo](#) ordena que en las "disposiciones reglamentarias" se establecerán todas aquellas personas físicas y morales obligadas a inscribirse en el Registro Nacional de Turismo, debe entenderse que el legislador dejó a salvo la facultad reglamentaria del Ejecutivo Federal, ya que no habilitó a autoridad alguna y, por tanto, que en razón del principio de reserva reglamentaria, es en el Reglamento de ese ordenamiento legal donde deben precisarse los sujetos obligados a realizar la inscripción en el registro indicado. Con base en lo anterior, los artículos [87, fracción I y décimo quinto transitorio del Reglamento de la Ley General de Turismo](#) violan los principios citados, pues indebidamente facultan al Secretario de Turismo para emitir un acuerdo en el que se precisen los prestadores de servicios turísticos obligados a inscribirse en el Registro Nacional de Turismo, a pesar de que la regulación de ese aspecto corresponde al titular del Poder Ejecutivo Federal, en ejercicio de la facultad reglamentaria constitucionalmente prevista a su favor; máxime que no existe una habilitación del legislador y que la precisión de tales sujetos no constituye un aspecto técnico u operativo.

ANEXO 48

Tesis aislada emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en sus Informes, Quinta Época, Informe 1942, p. 85.

REGLAMENTOS QUE FIJAN DISTANCIAS. El reglamento que fija las distancias es inconstitucional, porque de hecho impide al individuo que se dedique al comercio o industria que le acomode, ya que al impedírsele ejercer sus actividades dentro de determinada zona comercial, y relegarlo a otras que no tengan estas características, realmente se le pone en condiciones de que no sea productivo el ejercicio de ese comercio o industria, sin que esto redunde en bien de la comunidad, que lejos de obtener beneficios de que un número limitado de personas sean las únicas que con exclusividad puedan usufructuar determinados ramos del comercio o de la industria, se perjudica con ello por los abusos que estos privilegios inevitablemente traen consigo. Y al contrario, el beneficio social dimana de una libre concurrencia, al amparo de la ley, debiendo el Estado evitar todas aquellas maniobras ilícitas del capitalismo que tiendan a burlar el precepto constitucional y a consolidar monopolios. Esos reglamentos restringen la libertad de comercio consagrada por los artículos 4o. y 28 constitucionales; y ya no se está en presencia de simples medidas de policía y de buen gobierno, de acuerdo con el concepto que se tiene de estas disposiciones, sino que se está legislando en materia de comercio, con lo que la autoridad administrativa rebasa los límites de la facultad que le concede el artículo 21 de la Constitución e invade las funciones propias del Poder Legislativo. Las disposiciones en materia de comercio, o bien se establecen a través del Código de Comercio de acuerdo con la fracción X del artículo 73 de la Constitución o bien se establecen con leyes reglamentarias del artículo 28 constitucional. Este artículo no puede ser reglamentado por medio de un reglamento expedido por el Ejecutivo, sino por una ley, y esta ley sólo puede ser expedida por el Congreso de la Unión.

ANEXO 49

Tesis aislada emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación, Quinta Época, Tomo LXXII, p. 6716.

LEYES Y REGLAMENTOS, DIFERENCIA ENTRE LOS. El carácter propio de la ley, aunque no reside en su generalidad ni en la impersonalidad de las órdenes que da, ya que ese carácter puede tenerlo

también los reglamentos, sí consiste en el hecho de que la ley es una expresión de la voluntad nacional, manifestada mediante los Congresos, lo que no puede decirse de un reglamento, que es la expresión de la voluntad de los administradores o de los órganos del poder administrativo. Los reglamentos deben estar sujetos a una ley cuyos preceptos no pueden modificar; así como las leyes deben circunscribirse a la esfera que la Constitución les señala, la misma relación debe guardar el reglamento en relación con la ley respectiva, según nuestro régimen constitucional. Algún tratadista dice: que la ley es una regla general escrita, a consecuencia de una operación de procedimiento, que hace intervenir a los representantes de la nación, que declara obligatorias las relaciones sociales que derivan de la naturaleza de las cosas, interpretándolas desde el punto de vista de la libertad; el reglamento es una manifestación de voluntad, bajo la forma de regla general, emitida por una autoridad que tiene el poder reglamentario y que tiende a la organización y a la policía del Estado, con un espíritu a la vez constructivo y autoritario; (hasta aquí el tratadista). Cuando mucho, se podrá admitir que el reglamento, desde el punto de vista material, es un acto legislativo, pero nunca puede serlo bajo el aspecto formal, ni contener materias que están reservadas a la ley, o sea actos que puedan emanar de la facultad que corresponde al poder legislativo, porque desaparecería el régimen constitucional de separación de funciones. La ley tiene cierta preferencia, que consiste en que sus disposiciones no pueden ser modificadas por un reglamento. Este principio es reconocido en el inciso "f" del artículo 72 de la Constitución, que previene que en la interpretación, reforma o derogación de las leyes o decretos, se observaran los mismos trámites establecidos para su formación. Conforme a la misma Constitución, hay materias que solo pueden ser reguladas por una ley. La reglamentación de las garantías individuales sólo puede hacerse, salvo casos excepcionales, por medio de una ley, en sentido formal; del mismo modo que se necesita una ley para imponer contribuciones y penas para organizar la guardia nacional, etcétera. De modo que si bien existen algunas relaciones entre el reglamento y la ley, no pueden tener ambos el mismo alcance, ni por razón del órgano que los expide, ni por razón de la materia que consignan, ni por la fuerza y autonomía que en sí tienen, ya que el reglamento tiene que estar necesariamente subordinado a la ley, de lo cual depende su validez, no pudiendo derogar, modificar, ampliar y restringir el contenido de la misma, ya que sólo tiene por objeto proveer a la exacta observancia las leyes que expide el Congreso de la Unión, de donde se deduce que si el artículo 4o. constitucional exige una ley previa para que se restrinja la libertad de comercio y trabajo y la ley que establece la restricción no es más que un reglamento, como los artículos constitucionales no pueden ser reglamentados sino por una ley, está fuera de duda que la reglamentación administrativa esta en pugna con la Constitución, pues el artículo 89, fracción I, de la Constitución vigente, sólo establece la facultad reglamentaria por lo

que hace a las leyes expedidas por el Congreso de la Unión, y el mismo espíritu imperó en todas las Constituciones anteriores.

ANEXO 50

Jurisprudencia I.3o A.J/25, publicada en el Semanario Judicial de la Federación, Octava Época, Tomo VII, Enero de 1991, p. 83.

REGLAMENTOS ADMINISTRATIVOS. SUS LÍMITES. Mediante el ejercicio de la facultad reglamentaria, el titular del Ejecutivo Federal puede, para mejor proveer en la esfera administrativa el cumplimiento de las leyes, dictar ordenamientos que faciliten a los destinatarios la observancia de las mismas, a través de disposiciones generales, imperativas y abstractas que detallen sus hipótesis y supuestos normativos de aplicación. Sin embargo, tal facultad (que no sólo se deduce de la fracción I del artículo 89 constitucional, sino que a la vez se confirma expresamente el contenido de la fracción VIII, inciso a), del artículo 107 de la propia Carta Suprema), por útil y necesaria que sea, debe realizarse única y exclusivamente dentro de la esfera de atribuciones propia del Poder Ejecutivo, esto es, la norma reglamentaria actúa por facultades explícitas o implícitas que se precisan en la ley, siendo únicamente esa zona donde pueden y deben expedirse reglamentos que provean a la exacta observancia de aquélla y que, por ello, compartan además su obligatoriedad. De ahí que, siendo competencia exclusiva de la ley la determinación del qué, quién, dónde y cuándo de una situación jurídica general, hipotética y abstracta, al reglamento de ejecución competará, por consecuencia, el cómo de esos mismos supuestos, por tal virtud, si el reglamento sólo encuentra operatividad en el renglón del cómo, sus disposiciones sólo podrán referirse a las otras preguntas (qué, quién, dónde y cuándo), siempre que éstas ya estén contestadas por la ley, es decir, el reglamento desenvuelve su obligatoriedad a partir de un principio definido por la ley y, por tanto, no puede ir más allá de ella, ni extenderla a supuestos distintos, ni mucho menos, contradecirla; luego entonces, la facultad reglamentaria no puede ser utilizada como instrumento para llenar lagunas de la ley, ni para reformarla o, tampoco, para remediar el olvido o la omisión. Por tal motivo, si el reglamento debe contraerse a indicar los medios para cumplir la ley, no está entonces permitido que a través de dicha facultad, una disposición de tal naturaleza otorgue mayores alcances o imponga diversas limitantes que la propia norma que busca reglamentar, por ejemplo, creando y obligando a los particulares a agotar un recurso administrativo, cuando la ley que reglamenta nada previene a ese respecto.

ANEXO 51

Jurisprudencia P./J. 107/2001, emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial del al Federación y su Gaceta, Octava Época, Tomo XIV, Septiembre de 2001, p. 1101 .

HUSOS HORARIOS. SU APLICACIÓN POR EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA A TRAVÉS DEL DECRETO DE TREINTA DE ENERO DE DOS MIL UNO, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL PRIMERO DE FEBRERO DEL MISMO AÑO, VIOLA EL ARTÍCULO 89, FRACCIÓN I, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. Ha sido criterio reiterado de esta Suprema Corte de Justicia que la facultad reglamentaria del presidente de la República se encuentra sujeta a dos principios fundamentales: el de reserva de la ley y el de subordinación jerárquica a la misma: por el primero se prohíbe que el reglamento aborde materias reservadas a las leyes del Congreso de la Unión, y por el segundo, se exige que el reglamento esté precedido de una ley cuyas disposiciones complemente o pormenore sin contrariarlas ni cambiarlas, en virtud de que por ellas encuentra su justificación y medida, ya que sólo tiene la finalidad de desarrollarlas, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia. Ahora bien, de acuerdo con el artículo [5o. de la Ley Federal sobre Metrología y Normalización](#), ordenamiento que se basa en la [fracción XVIII del artículo 73 constitucional](#), el Sistema General de Unidades de Medida que es único y de uso legal en los Estados Unidos Mexicanos, se integra, entre otras, con las unidades básicas del Sistema Internacional de Unidades y con las no comprendidas en dicho sistema pero que acepte la Conferencia General de Pesas y Medidas y se incluyan en normas oficiales mexicanas; como tales condiciones se han actualizado, resulta que el legislador mexicano ha establecido que para medir el tiempo sólo se usan unidades de segundo, de minuto, de hora y de día, las cuales tienen valores bien determinados que no pueden ser alterados o modificados por un decreto o reglamento administrativo; así, la unidad llamada día, conforme al sistema adoptado, es equivalente a veinticuatro horas, a mil cuatrocientos cuarenta minutos o a ochenta y seis mil cuatrocientos segundos. En el decreto mencionado, el presidente de la República dispone que a las dos horas del primer domingo de mayo de cada año, el territorio que comprende al Distrito Federal cambie la aplicación del huso horario correspondiente al meridiano 90° al del meridiano 75°, ambos al oeste del meridiano de Greenwich, y que a las dos horas del último domingo de septiembre de cada año, cambie la aplicación del huso horario correspondiente al meridiano 75° al del meridiano

90°, también al oeste del meridiano de Greenwich, lo cual tiene como consecuencia que en el primer caso el día tenga veintitrés horas, y en el segundo veinticinco, ya que al existir en cada huso una hora distinta, el mecanismo de cambiar de un huso horario a otro provoca que el tiempo se mida a partir de diversos momentos. Por tanto, como la facultad reglamentaria que instituye la [fracción I del artículo 89 constitucional](#) a favor del presidente de la República no le permite contrariar, alterar o cambiar la ley, debe concluirse que con la aplicación de husos horarios, que hace en el decreto referido, viola la disposición constitucional acabada de citar, en relación con el artículo 73, fracción XVIII, también constitucional y el artículo [5o. de la Ley Federal sobre Metrología y Normalización](#).

ANEXO 52

Jurisprudencia 2a./J. 29/99, emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo IX, abril de 1999, p. 70.

FACULTAD REGLAMENTARIA DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA. PRINCIPIOS QUE LA RIGEN. Según ha sostenido este Alto Tribunal en numerosos precedentes, el artículo [89, fracción I, constitucional](#), faculta al presidente de la República para expedir normas reglamentarias de las leyes emanadas del Congreso de la Unión, y aunque desde el punto de vista material ambas normas son similares, aquéllas se distinguen de éstas básicamente, en que provienen de un órgano que al emitir las no expresa la voluntad general, sino que está instituido para acatarla en cuanto dimana del Legislativo, de donde, por definición, son normas subordinadas, de lo cual se sigue que la facultad reglamentaria se halla regida por dos principios: el de reserva de ley y el de subordinación jerárquica a la misma. El principio de reserva de ley, que desde su aparición como reacción al poder ilimitado del monarca hasta su formulación en las Constituciones modernas, ha encontrado su justificación en la necesidad de preservar los bienes jurídicos de mayor valía de los gobernados (tradicionalmente libertad personal y propiedad), prohíbe al reglamento abordar materias reservadas en exclusiva a las leyes del Congreso, como son las relativas a la definición de los tipos penales, las causas de expropiación y la determinación de los elementos de los tributos, mientras que el principio de subordinación jerárquica, exige que el reglamento esté precedido por una ley cuyas disposiciones desarrolle, complemente o pormenore y en las que encuentre su justificación y medida.

ANEXO 53

Jurisprudencia 1a./J. 122/2007, emitida por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXVI, Septiembre de 2007, p. 122.

FACULTAD REGLAMENTARIA DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA. PRINCIPIOS QUE LA RIGEN. La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que el artículo [89, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos](#), faculta al Presidente de la República para expedir normas reglamentarias de las leyes emanadas del Congreso de la Unión, y aunque desde el punto de vista material ambas normas son similares, aquéllas se distinguen de éstas, básicamente, en que provienen de un órgano que al emitir las no expresa la voluntad general, sino que está instituido para acatarla en cuanto dimana del Legislativo, de donde, por definición, son normas subordinadas, de lo cual se sigue que la facultad reglamentaria se rige por dos principios: el de reserva de ley y el de subordinación jerárquica a la misma. El principio de reserva de ley que encuentra su justificación en la necesidad de preservar los bienes jurídicos de mayor valía de los gobernados (tradicionalmente libertad personal y propiedad), prohíbe que en el reglamento se aborden materias reservadas en exclusiva a las leyes del Congreso, como son las relativas a la definición de los tipos penales, las causas de expropiación y la determinación de los elementos de los tributos, mientras que el principio de subordinación jerárquica, exige que el reglamento esté precedido por una ley cuyas disposiciones desarrolle, complemente o pormenore y en las que encuentre su justificación y medida.

ANEXO 54

Tesis aislada 2a.I/2015 (10a.), emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Libro 15, Febrero de 2015, Tomo II, p. 1770.

PRINCIPIO DE SUBORDINACIÓN JERÁRQUICA. SE VULNERA CUANDO UN REGLAMENTO CONTRARÍA UNA LEY DISTINTA A LA QUE DESARROLLA, COMPLEMENTA O DETALLA, PERO CON LA CUAL GUARDA VINCULACIÓN. La importancia de los reglamentos radica en que posibilitan proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de las leyes, donde el

principio de legalidad preceptúa que no puede existir un reglamento independiente en el ordenamiento jurídico, al ser necesaria una ley previa; así, en atención a dicho principio, los reglamentos no pueden contener cuestiones que son exclusivas de la ley, cobrando relevancia el concepto de reserva de la ley. Ahora bien, el principio de subordinación jerárquica al que se encuentra sujeta la facultad reglamentaria, consiste en la exigencia de que al reglamento lo preceda necesariamente una ley cuyas disposiciones desarrolle, complemente, o detalle y en las que encuentra su justificación y medida. Sin embargo puede darse el caso en que un reglamento viole una ley distinta de las que reglamenta en forma específica y con ello puede infringir el principio en comento; de ahí que para hacer valer su inconstitucionalidad, debe argumentarse que excede el alcance de la Ley, y para ello puede partirse de aquella que el reglamento desarrolla complementa o detalla, o bien, de aquella otra con la que tenga vinculación por la materia regulada.

ANEXO 55

LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL:

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

(...)

ARTÍCULO 18. En el reglamento interior de cada una de las Secretarías de Estado que será expedido por el Presidente de la República, se determinarán las atribuciones de sus unidades administrativas, así como la forma en que los titulares podrán ser suplidos en sus ausencias.

ANEXO 56

Tesis aislada emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación, Octava Época, Tomo III, Primera Parte, Enero-Junio de 1989, p. 277.

FACULTAD REGLAMENTARIA. INCLUYE LA CREACION DE AUTORIDADES Y LA DETERMINACION DE LAS QUE ESPECIFICAMENTE EJERCITARAN LAS FACULTADES CONCEDIDAS. Está dentro de la facultad reglamentaria otorgada al Presidente de la República por el artículo 89, fracción I, de la Constitución, el crear autoridades que ejerzan las atribuciones asignadas por la ley de la materia a determinado organismo de la administración pública; igualmente, se encuentra dentro de dicha facultad el determinar las dependencias u órganos internos especializados a través de los cuales se deben ejercitar las facultades concedidas por la ley a un organismo público, pues ello significa proveer a la exacta observancia de la ley reglamentada. Además, al tratarse de un organismo que forma parte de la administración pública, aun cuando sea un órgano descentralizado, es precisamente el Presidente de la República, titular de esa administración, quien constitucionalmente está facultado para determinar los órganos internos que ejercerán las facultades otorgadas por la ley, a efecto de hacer posible el cumplimiento de ésta.

ANEXO 57

Tesis aislada P. CLII/97, emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo VI, Noviembre de 1997, p. 76.

FACULTAD REGLAMENTARIA. EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA NO LA EXCEDE AL CREAR UNA AUTORIDAD, SI SE AJUSTA A LA LEY. De conformidad con los artículos [14, 16, 17 y 18 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal](#), el secretario de Estado, para el despacho de los asuntos de su competencia, se auxiliará por los demás funcionarios que establezca el reglamento interior respectivo; igualmente se establece que para la eficaz atención y eficiente despacho, las secretarías de Estado y los departamentos administrativos podrán contar con órganos administrativos desconcentrados que les estarán subordinados y que en el reglamento interior de cada una de las secretarías de Estado, se determinarán las atribuciones de sus unidades administrativas. Luego, si en el artículo [111 del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público](#) se señala que las Administraciones Generales de Recaudación, de Auditoría Fiscal y

la Jurídica de Ingresos, contarán con administraciones locales, la creación de esta autoridad no contraría a la Constitución, en tanto que de acuerdo con su artículo 89, fracción I, el presidente de la República ejerció debidamente la facultad reglamentaria. Esto es, a través del reglamento creó la mencionada autoridad y determinó sus atribuciones, a fin de que las dependencias que integran la administración pública federal puedan realizar las funciones previstas en la ley, lo que significa precisamente proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de la ley reglamentada.

ANEXO 58

Jurisprudencia 2a./J 68/97, emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación, Novena Época, Tomo VII, Enero de 1998, p. 390.

REGLAMENTOS. LA FACULTAD DE EXPEDIRLOS INCLUYE LA DE CREAR AUTORIDADES Y DETERMINAR SU COMPETENCIA. El presidente de la República tiene la facultad reglamentaria que le otorga el artículo [89, fracción I, de la Constitución](#), facultad que incluye la de crear autoridades que ejerzan las atribuciones asignadas por la ley de la materia a determinado organismo de la administración pública; igualmente, se encuentra dentro de dicha facultad determinar las dependencias u órganos internos especializados a través de los cuales se deben ejercer las facultades concedidas por la ley a un organismo público, pues ello significa proveer a la exacta observancia de la ley reglamentada. Además, al tratarse de un organismo que forma parte de la administración pública, aun cuando sea un órgano descentralizado, es precisamente el presidente de la República, el titular de esa administración, quien constitucionalmente está facultado para determinar los órganos internos que ejercerán las facultades otorgadas por la ley, a efecto de hacer posible el cumplimiento de ésta.

ANEXO 59

Jurisprudencia P./J 102/2009, emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación, Novena Época, Tomo XXX, Agosto del 2009, página 1069

ÓRGANOS ADMINISTRATIVOS. LOS QUE AFECTAN LA ESFERA DE LOS PARTICULARES DEBEN SER CREADOS POR LEY O MEDIANTE ACTO DEL EJECUTIVO EN EJERCICIO DE FACULTADES ESPECÍFICAS ATRIBUIDAS LEGISLATIVAMENTE, SALVO QUE SE TRATE DE ENTES CUYA ACTIVIDAD SÓLO TRASCIENDA AL INTERIOR DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. De la interpretación de los artículos [8o. y 17 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal](#), en relación con las tesis 2a./J. 68/97 y P. CLII/97, de rubros: "[REGLAMENTOS. LA FACULTAD DE EXPEDIRLOS INCLUYE LA DE CREAR AUTORIDADES Y DETERMINAR SU COMPETENCIA.](#)" y "[FACULTAD REGLAMENTARIA. EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA NO LA EXCEDE AL CREAR UNA AUTORIDAD, SI SE AJUSTA A LA LEY.](#)"; se advierte que, por regla general, las autoridades del Estado que afectan la esfera de los gobernados deben ser creadas a través de una ley con el objeto de evitar la proliferación de entidades creadas caprichosamente por diversa autoridad administrativa instituida legalmente, pues de lo contrario ello justificaría la generación de verdaderas autoridades "de facto", las cuales, desde luego y en principio tendrían un origen inconstitucional por no gozar de un reconocimiento legislativo, además de que esas prácticas materialmente permitirían que la estructura de la administración pública se modificara con relativa facilidad y con ocasión de perjuicios para la seguridad jurídica de los gobernados. Sin embargo, esa regla puede admitir excepciones, una de las cuales es precisamente cuando el propio Poder Legislativo faculta a la autoridad administrativa para crear, a través de un acto administrativo, a nuevas autoridades; en estos supuestos el acto de creación deberá publicitarse mediante actos administrativos de carácter general (como pueden ser los reglamentos o incluso los acuerdos publicados en los medios de difusión oficial) y a condición de que la actuación del nuevo ente autoritario tenga las facultades específicas que se le determinen en cada caso conforme a las disposiciones legales aplicables. Pero también debe reconocerse que cuando un organismo administrativo dentro de la administración pública centralizada no actúa hacia el exterior y únicamente ejerce funciones internas de asistencia, asesoría, apoyo técnico o coordinación, su creación no tendrá más límites que la determinación del titular de la dependencia de acuerdo con el presupuesto asignado.

ANEXO 60

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADNOS UNIDOS MEXICANOS:

ARTÍCULO 131. Es facultad privativa de la Federación gravar las mercancías que se importen o exporten, o que pasen de tránsito por el territorio nacional, así como reglamentar en todo tiempo y

aún prohibir, por motivos de seguridad o de policía, la circulación en el interior de la República de toda clase de efectos, cualquiera que sea su procedencia; pero sin que la misma Federación pueda establecer, ni dictar, en el Distrito Federal, los impuestos y leyes que expresan las fracciones VI y VII del artículo 117.

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; 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 cualquiera 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.

ANEXO 61

Jurisprudencia 2a./J. 121/2007, emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Oficial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXVI, Agosto de 2007, página 415.

COMERCIO EXTERIOR. LA LEY FEDERAL RELATIVA ES LA NORMA A TRAVÉS DE LA CUAL EL CONGRESO DE LA UNIÓN DELEGÓ SU POTESTAD TRIBUTARIA AL TITULAR DEL EJECUTIVO FEDERAL PARA REGULAR LAS MATERIAS ESTABLECIDAS EN EL ARTÍCULO [131. PÁRRAFO SEGUNDO. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS](#). Conforme al precepto constitucional citado, con el objeto de dotar al Estado de mecanismos jurídicos eficientes y expeditos que le permitan encauzar las operaciones de comercio internacional en beneficio de la economía nacional y responder con la diligencia necesaria a las fluctuaciones generadas en el intercambio de bienes con el sector externo, el Congreso de la Unión puede facultarle al Ejecutivo Federal aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de las tarifas de exportación e importación. Ahora bien, si se atiende a que el artículo [4o., fracción I, de la Ley de Comercio Exterior](#) establece que el Ejecutivo Federal tiene facultades para "crear, aumentar, disminuir o suprimir aranceles, mediante decretos publicados en el Diario Oficial de la Federación, de conformidad con lo establecido en el artículo 131 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos", resulta evidente que a través de dicha Ley el Congreso de la Unión expresamente delegó su potestad

tributaria al Presidente de la República para emitir disposiciones de observancia general en materia arancelaria o no arancelaria, siguiendo los lineamientos contenidos en el precepto constitucional referido.

ANEXO 62

LEY DE COMERCIO EXTERIOR:

ARTÍCULO 40.- El Ejecutivo Federal tendrá las siguientes facultades:

I. Crear, aumentar, disminuir o suprimir aranceles, mediante decretos publicados en el Diario Oficial de la Federación, de conformidad con lo establecido en el artículo 131 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

II. Regular, restringir o prohibir la exportación, importación, circulación o tránsito de mercancías, cuando lo estime urgente, mediante decretos publicados en el Diario Oficial de la Federación, de conformidad con el artículo 131 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

III. Establecer medidas para regular o restringir la exportación o importación de mercancías a través de acuerdos expedidos por la Secretaría o, en su caso, conjuntamente con la autoridad competente, y publicados en el Diario Oficial de la Federación;

IV. Establecer medidas para regular o restringir la circulación o tránsito de mercancías extranjeras por el territorio nacional procedentes del y destinadas al exterior a través de acuerdos expedidos por la autoridad competente y publicados en el Diario Oficial de la Federación;

ANEXO 63

Tesis 1a./J. 3/2013 (9a.), publicada por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Libro XVII, Febrero de 2013, Tomo I, p. 298.

COMERCIO EXTERIOR. LAS FACULTADES EXTRAORDINARIAS PARA LEGISLAR OTORGADAS AL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA EN EL ARTÍCULO 131, PÁRRAFO SEGUNDO, CONSTITUCIONAL, INCLUYEN NO SÓLO LA POSIBILIDAD DE AUMENTAR, DISMINUIR O SUPRIMIR LAS CUOTAS DE LAS TARIFAS DE EXPORTACIÓN E IMPORTACIÓN EXPEDIDAS POR EL CONGRESO DE LA UNIÓN Y DE CREAR OTRAS, SINO TAMBIÉN LA DE DEROGARLAS. Cuando la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos otorga al Presidente de la República facultades para alcanzar un fin determinado, en éstas se incluyen los medios adecuados para lograrlo, siempre que no se trate de los que están legalmente prohibidos y se adapten al espíritu de la propia Constitución y de las leyes. Ahora bien, el hecho de que el artículo [131, párrafo segundo, de la Constitución General de la República](#) prevea que el Congreso de la Unión podrá facultar al Ejecutivo Federal para aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de las tarifas de exportación e importación expedidas por el propio Congreso y para crear otras, sin incluir el término "derogar", no implica que no pueda derogarlas, toda vez que de los antecedentes legislativos que dieron origen a la reforma del citado precepto, se advierte que la intención del legislador federal al otorgar esa facultad al Presidente de la República fue que el sistema fiscal cumpliera con los principios de elasticidad y suficiencia en la imposición para que el Estado pueda, material y jurídicamente, adecuar o alterar los aranceles en atención a las necesidades económicas imperantes en el país en un momento determinado; esto es, se le facultó para regular el comercio exterior, la economía, la estabilidad de la producción nacional, y cumplir cualquier otro propósito en beneficio del país, por lo que gozaría de la facultad de modificar las prescripciones legales sobre la materia de comercio exterior, y como entre las acepciones del término "modificar" están la de alterar, variar y derogar, es evidente que, al otorgarse tal facultad, dicha alteración o modificación incluye también la posibilidad de derogar disposiciones contenidas en la ley expedida por el Congreso de la Unión, sin que ésta tenga fuerza obligatoria ineludible para el legislador, quien en otra ley o decreto puede apartarse de aquélla, ya sea al derogarla tácita o expresamente, o bien, al establecer excepciones.

ANEXO 64

Tesis aislada 1a. CXCIX/2007, emitida por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXVI, Septiembre de 2007, página 380.

DECRETOS EMITIDOS POR EL EJECUTIVO FEDERAL EN USO DE LA FACULTAD QUE LE CONFIERE EL SEGUNDO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 131 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. SU APROBACIÓN POR PARTE DEL CONGRESO DE LA UNIÓN NO CONSTITUYE UN REQUISITO PARA SU VALIDEZ. Del citado precepto constitucional se advierten dos momentos relacionados con la facultad conferida al Presidente de la República en materia de comercio exterior, respecto de la intervención del Congreso de la Unión. El primero se refiere a la facultad que éste puede conferir al Ejecutivo Federal para aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de las tarifas de exportación e importación y para crear otras, así como para restringir y prohibir las importaciones, exportaciones y el tránsito de productos, artículos y efectos, y el segundo se presenta cuando dicho Congreso examina, para su aprobación, la facultad ejercida por el Poder Ejecutivo. Ahora bien, la aprobación por el Congreso de la Unión de las medidas adoptadas por el Ejecutivo debe entenderse como una excepción al sistema ordinario de creación normativa establecido en el artículo [72 de la Constitución Federal](#), es decir, como una comunicación a nivel de cooperación entre los Poderes Ejecutivo y Legislativo sobre este rubro, pero no en el sentido estricto de la palabra. Por tanto, el hecho de que en el mencionado artículo [131](#) se haga referencia a la aprobación posterior por parte del Congreso de la Unión, es más una cuestión de forma que de fondo, por lo que dicha aprobación no es un requisito de validez de los Decretos que en la materia y en uso de sus facultades constitucionales emita el Presidente de la República. Ello es así, en virtud de que el ejercicio de la facultad señalada, así como su aplicación o vigencia, son anteriores a la aprobación por parte del Congreso de la Unión, lo que pudiera resultar, incluso, en que la norma derivada del uso de la multicitada facultad ya no estuviera vigente. Lo contrario permitiría que el Poder Legislativo reasumiera la facultad originaria de aprobación, haciendo nugatorio lo que con motivo de la reforma al artículo [131](#) de la Carta Magna se delegó al Ejecutivo Federal; de ahí que cuando éste somete a la aprobación de aquél las medidas adoptadas en uso de la facultad ejercida con fundamento en dicho precepto constitucional, este último no puede revocarla o evaluar elementos que en su momento solamente correspondió valorar a quien se confirió dicha facultad, esto es, al Ejecutivo Federal, máxime que la negativa del Poder Legislativo no surte efecto legal alguno, ya que la Norma Fundamental no lo establece.

ANEXO 65

Tesis aislada 1a. CCCXXXV/2013 (10a.), emitida por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro XXVI, Noviembre de 2013, Tomo 1, página 527.

IMPORTACIÓN DEFINITIVA DE VEHÍCULOS USADOS EQUIPADOS CON MOTOR A DIÉSEL Y CON PESO BRUTO VEHICULAR MAYOR A 3,857 KILOGRAMOS. EL ACUERDO POR EL QUE SE DAN A CONOCER LAS CONDICIONES AMBIENTALES A QUE AQUÉLLA SE SUJETARÁ, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 20 DE ABRIL DE 2011, NO VULNERA EL DERECHO FUNDAMENTAL A LA SEGURIDAD JURÍDICA. El acuerdo en cita tiene como finalidad regular la importación de vehículos para proteger al medio ambiente, por lo que su análisis constitucional debe realizarse desde la perspectiva de un escrutinio no estricto pues, por un lado, las restricciones al comercio exterior están reservadas constitucionalmente a los Poderes Legislativo y Ejecutivo Federales conforme al artículo [131 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos](#) y, por otro, la naturaleza de la norma corresponde a una medida científica que tiende a proteger el medio ambiente como un derecho fundamental; de ahí que corresponda a un órgano que pueda evaluar y desarrollar con elementos técnicos y científicos, determinar de qué forma las emisiones de gases contaminantes provenientes de los vehículos automotores, dañan el medio ambiente, así como las características y los máximos permisibles que deben cumplirse en aras de mantener la calidad del aire necesaria para no dañar la salud de las personas. En ese entendido, se estima que el indicado Acuerdo no vulnera el derecho fundamental a la seguridad jurídica contenido en el artículo [16 de la Constitución Federal](#), pues la autoridad emisora motivó con suficiencia su actuación. Ello es así, porque de su lectura es posible concluir que la regulación no es arbitraria ni caprichosa, sino que, por el contrario, al fijar como parámetro que sólo se podrán importar vehículos automotores propulsados por diésel y con peso mayor a 3,857 kilogramos, siempre que sus motores hayan sido fabricados después del año 2004, atiende a la razón de que sólo estos modelos son aptos para cumplir con los máximos permitidos de emisión de partículas previstos en la NOM-044-SEMARNAT-2006, ya que esta regulación toma como base las normas de producción y diseño de vehículos automotores pesados, que empezaron a estar vigentes a partir de 2004.

ANEXO 66

Tesis aislada 1a. CCCXXXIV/2013 (10a.), emitida por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro XXVI, Noviembre de 2013, Tomo 1, página 528.

IMPORTACIÓN DEFINITIVA DE VEHÍCULOS USADOS EQUIPADOS CON MOTOR A DIÉSEL Y CON PESO BRUTO VEHICULAR MAYOR A 3,857 KILOGRAMOS. EL JUEZ CONSTITUCIONAL DEBE OPTAR POR UN ESCRUTINIO NO ESTRICTO PARA ANALIZAR LA CONSTITUCIONALIDAD DEL ACUERDO POR EL QUE SE DAN A CONOCER LAS CONDICIONES AMBIENTALES A QUE AQUÉLLA SE SUJETARÁ, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 20 DE ABRIL DE 2011. Cuando el texto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prevé un margen de discrecionalidad en ciertas materias, las posibilidades de injerencia del juez constitucional son menores y, por ende, la intensidad de su control se ve limitada, siempre que las medidas normativas analizadas no tengan relación con alguna categoría sospechosa. En esa tesitura, el acuerdo en comento debe analizarse desde la perspectiva de un escrutinio no estricto ya que, por un lado, las restricciones al comercio exterior están reservadas constitucionalmente a los Poderes Legislativo y Ejecutivo Federales, conforme al artículo [131 de la Constitución Federal](#) y, por otro, la naturaleza de la norma corresponde a una medida científica que tiende a proteger el medio ambiente como un derecho fundamental; de ahí que corresponde a un órgano que pueda evaluar y desarrollar con elementos técnicos y científicos determinar de qué forma las emisiones de gases contaminantes provenientes de los vehículos automotores dañan el medio ambiente, así como las características y los máximos permisibles que deben cumplirse en aras de mantener la calidad del aire necesaria para no dañar la salud de las personas. Ahora bien, el órgano competente para tal evaluación es la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, perteneciente al Poder Ejecutivo y su objeto principal es la tutela del medio ambiente y de los recursos naturales. Por ello, el órgano jurisdiccional debe optar por un escrutinio no estricto, ya que no podría llegar al extremo de sustituirse en un órgano técnico para evaluar en el caso concreto si la medida corresponde a algún método científico o si su realización no es científicamente verificable; máxime si en el juicio constitucional no se aporta alguna prueba pericial que demuestre la poca científicidad de la medida.

ANEXO 67

Tesis aislada 1a. CCCXXVI/2013 (10a.), emitida por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro XXVI, Noviembre de 2013, Tomo 1, página 525.

IMPORTACIÓN DEFINITIVA DE VEHÍCULOS USADOS. EL DECRETO QUE LA REGULA, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 1o. DE JULIO DE 2011, Y LAS REGLAS DE CARÁCTER GENERAL EN MATERIA DE COMERCIO EXTERIOR PARA ESE AÑO 3.5.1. A 3.5.8., PUBLICADAS EN EL MISMO MEDIO DE DIFUSIÓN EL 29 SIGUIENTE, NO VULNERAN EL DERECHO FUNDAMENTAL DE AUDIENCIA PREVIA. De los artículos [89, fracción I, y 131, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos](#), [31 y 34 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal](#), [39, fracción II, del Código Fiscal de la Federación](#), y [4o. de la Ley de Comercio Exterior](#), se advierte que el Poder Ejecutivo Federal no está obligado a oír y dar oportunidad de defensa previa a todas las personas que, en su caso, pudieran verse afectadas en los supuestos referidos en el Decreto por el que se regula la importación definitiva de vehículos usados, y en las Reglas de carácter general en materia de comercio exterior para 2011, concretamente de la 3.5.1. a la 3.5.8., ya que el objeto de la legislación es la creación de situaciones jurídicas generales, por lo que si se obligara a la autoridad a respetar el derecho fundamental de audiencia contenido en el artículo [14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos](#), sería imposible e ineficaz la actividad legislativa, además porque tal derecho se circunscribe a consignar en las disposiciones normativas que se expiden, los procedimientos necesarios para que se oiga a los interesados y se les dé oportunidad de defensa en caso de que resulten afectados sus derechos, sin que tal criterio deba ampliarse hasta que los órganos materialmente legislativos estén obligados a oír a los posibles afectados antes que expedir normas generales, pues resultaría imposible saber de antemano cuáles son todas aquellas personas que en concreto serán afectadas por la ley; de ahí que el Decreto y las Reglas en mención no vulneran el derecho fundamental de audiencia previa.

ANEXO 68

Tesis aislada emitida por Tribunales Colegiados del Primer Circuito, publicada en el Semanario Judicial de la Federación, Octava Época, Tomo II, Segunda Parte-1, Julio-Diciembre de 1988, página 342.

MULTAS FISCALES. LAS AUTORIDADES ESTATALES SI TIENEN FACULTADES PARA IMPONER SANCIONES POR INFRACCIONES A LEYES IMPOSITIVAS, SIN QUE ELLO SEA VIOLATORIO DEL ARTICULO 21 CONSTITUCIONAL. Si bien en los términos del artículo 21 constitucional, las autoridades administrativas sólo están facultadas expresamente para imponer multas y arrestos por infracciones a los reglamentos gubernativos y de policía, también lo es que no solamente esas sanciones son las únicas que pueden establecer dichas autoridades, sino además, todas aquellas que se prevengan en diversas leyes administrativas o fiscales como lo es el Código Fiscal de la Federación, expedidas por el Congreso General, sin más límites que lo prescrito por el artículo 73 de la Carta Magna, que determina la competencia de dicho poder para legislar en materia federal, pues el multicitado artículo 21 del código político, no está restringiendo las facultades del Poder Legislativo para expedir leyes de naturaleza sancionatoria, sino que sólo está restringiendo la facultad de la autoridad administrativa para imponer sanciones por faltas a los reglamentos gubernativos y de policía, mismos ordenamientos que, como el titular del Poder Ejecutivo puede emitir, el constituyente quiso precisar esa atribución legislativa autónoma en cuanto a la materia sancionatoria, pero en forma alguna, restringir la competencia del Congreso de la Unión para expedir leyes de esa naturaleza, mismas que deben ser ejecutadas por las autoridades administrativas, según lo dispone el artículo 89, fracción I, de la Constitución.

ANEXO 69

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS:

ARTÍCULO 21. La investigación....

(...)

Compete a la autoridad administrativa la aplicación de sanciones por las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía, las que únicamente consistirán en multa, arresto hasta por treinta y seis horas o en trabajo a favor de la comunidad; pero si el infractor no pagare la multa que se le hubiese impuesto, se permutará esta por el arresto correspondiente, que no excederá en ningún caso de treinta y seis horas.

(...)

Artículo 115. Los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre, conforme a las bases siguientes:

(...)

II. Los municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley.

Los ayuntamientos tendrán facultades para aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán expedir las legislaturas de los Estados, los bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal.

El objeto de las leyes a que se refiere el párrafo anterior será establecer:

a) Las bases generales de la administración pública municipal y del procedimiento administrativo, incluyendo los medios de impugnación y los órganos para dirimir las controversias entre dicha administración y los particulares, con sujeción a los principios de igualdad, publicidad, audiencia y legalidad

(...)

e) Las disposiciones aplicables en aquellos municipios que no cuenten con los bandos o reglamentos correspondientes.

III. Los Municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos siguientes:

a) Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales;

b) Alumbrado público.

c) Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos;

d) Mercados y centrales de abasto.

e) Panteones

f) Rastro.

g) Calles, parques y jardines y su equipamiento;

h) Seguridad pública, en los términos del artículo 21 de esta Constitución, policía preventiva municipal y tránsito; e

i) Los demás que las Legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socio-económicas de los Municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

Sin perjuicio de su competencia constitucional, en el desempeño de las funciones o la prestación de los servicios a su cargo, los municipios observarán lo dispuesto por las leyes federales y estatales.

Los Municipios, previo acuerdo entre sus ayuntamientos, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos o el mejor ejercicio de las funciones que les correspondan. En este caso y tratándose de la asociación de municipios de dos o más Estados, deberán contar con la aprobación de las legislaturas de los Estados respectivas. Así mismo cuando a juicio del ayuntamiento respectivo sea necesario, podrán celebrar convenios con el Estado para que éste, de manera directa o a través del organismo correspondiente, se haga cargo en forma temporal de algunos de ellos, o bien se presten o ejerzan coordinadamente por el Estado y el propio municipio;

Las comunidades indígenas, dentro del ámbito municipal, podrán coordinarse y asociarse en los términos y para los efectos que prevenga la ley.

ANEXO 70

Jurisprudencia 240, emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Tomo I. Constitucional 1. Distribución de Funciones entre las Entidades Políticas del Estado Mexicano Primer Parte –SCJN Cuarta Sección- Esfera Municipal, página 306.

LEYES ESTATALES Y REGLAMENTOS EN MATERIA MUNICIPAL. ESQUEMA DE ATRIBUCIONES CONSTITUCIONALES QUE DERIVAN DE LA REFORMA AL ARTÍCULO 115, FRACCIÓN II, SEGUNDO PÁRRAFO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

El Órgano Reformador de la Constitución en 1999 modificó el segundo párrafo de la fracción II del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos con un doble propósito: delimitar el objeto y alcance de las leyes estatales en materia municipal y ampliar la facultad reglamentaria del Municipio en determinados aspectos, según se advierte del dictamen de la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados, en el cual se dispone que el contenido de las ahora denominadas "leyes estatales en materia municipal" debe orientarse a las cuestiones generales sustantivas y adjetivas que den un marco normativo homogéneo a los Municipios de un Estado, sin intervenir en las cuestiones específicas de cada uno de ellos, lo que se traduce en que la competencia reglamentaria municipal abarque exclusivamente los aspectos fundamentales para su desarrollo. Esto es, al preverse que los Ayuntamientos tendrán facultades para aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán expedir las Legislaturas de los Estados, bandos de policía y gobierno, reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal, se buscó establecer un equilibrio competencial en el que prevaleciera la regla de que un nivel de autoridad no tiene facultades mayores o más importantes que el otro, sino un esquema en el que cada uno tenga las atribuciones que constitucionalmente le corresponden; de manera que al Estado compete sentar las bases generales a fin de que exista similitud en los aspectos fundamentales en todos sus Municipios, y a éstos corresponde dictar sus normas específicas, dentro de su jurisdicción, sin contradecir esas bases generales.

ANEXO 71

Tesis aislada emitida por Tribunales Colegiados del Tercer Circuito, Séptima Época, publicada en el Semanario Judicial de la Federación, Volumen 89, Sexta Parte, página 42.

REGLAMENTO DE POLICIA Y BUEN GOBIERNO, ACTOS FUNDAMENTADOS EN EL. RECURSOS PREVIOS AL AMPARO (LEGISLACION DEL ESTADO DE JALISCO). El artículo 27, fracción V, de la Ley Orgánica Municipal, Reglamentaria del Título Quinto de la Constitución Política del Estado de Jalisco, establece que dentro de las atribuciones de los Ayuntamientos se encuentra la de expedir y aplicar su reglamento interior, los de policía y buen gobierno y en general todos los referentes al funcionamiento de los servicios y establecimientos públicos municipales; en consecuencia, tales reglamentos se encuentran subordinados y forman un todo con la mencionada ley, de donde resulta que aun cuando el de Policía y Buen Gobierno en que se funde el acto reclamado no establezca ningún recurso, lo que técnicamente se explica por la naturaleza de las disposiciones contenidas en el mismo, es indudable que no puede desvincularse de la ley generadora y que existe la obligación de agotar los recursos que ésta señala en el capítulo segundo del título séptimo, antes de acudir al juicio de garantías.

ANEXO 72

Tesis Aislada emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación, Quinta Época, Tomo LXXVII, página 2139.

REGLAMENTOS AUTONOMOS (ANUNCIOS). En nuestro régimen legal, no están proscritos los reglamentos autónomos, como pueden citarse por vía de ejemplo, los Reglamentos de Policía y Buen Gobierno, que encajan perfectamente en tal denominación, y que sin embargo nadie pone en duda su obligatoriedad, ni tampoco puede tachárseles de inconstitucionales. Ahora bien, es incorrecta la argumentación en el sentido de que el Reglamento de Anuncios, Rótulos, Letreros y Avisos en el Distrito Federal es autónomo, y que no existiendo ninguna ley cuya aplicación reglamente, resulta inconstitucional; porque esa reglamentación se encuentra debidamente fundada en los artículos 21 y 24 de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, preceptos que plenamente facultan al propio Departamento, para expedir reglamentos como el de que se trata.

ANEXO 73

Tesis aislada emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en Semanario Judicial de la Federación, Quinta Época, Tomo LXXII, página 1639.

MISCELÁNEAS. Existen reglamentos autónomos que no guardan relación con la ley y su existencia la reconoce el artículo 21 constitucional, al establecer la posibilidad de que la autoridad administrativa dicte reglamentos gubernativos o de policía y establezca sanciones en ellos. Ahora bien un reglamento que establezca que un miscelánea no debe vender pan, sino que tiene que transformarse en expendio de ese artículo; que sólo puede establecerse a determinada distancia respecto de otro expendio, y que tiene que observar tales o cuales regulaciones respecto del precio a que vende, etc., ya no constituye simples medidas de policía o buen gobierno, de acuerdo con el concepto tradicional que tienen estas expresiones, sino que legisla en materia de comercio, y entonces, de autoridad administrativa rebasa los límites de la facultad que le concede dicho artículo 21, porque invade las funciones propias del Poder Legislativo. Por tanto, el amparo que se pida contra la expedición, promulgación y publicación del Reglamento de la Industria del Pan, en el Distrito Federal, debe concederse.

ANEXO 74

Jurisprudencia 764, emitida por Tribunales Colegiados del Primer Circuito, publicada en el Apéndice de 1995, Séptima Época, Tomo III, parte TCC, página 572.

TRÁNSITO, REGLAMENTO DE DEL DISTRITO FEDERAL. INCONSTITUCIONALIDAD. Conforme al artículo 74, fracción VI, de la Constitución Federal, es el Congreso de la Unión el que tiene facultades para legislar en todo lo relativo al Distrito Federal, lo que lo constituye simultáneamente en Congreso Local de ese Distrito. Y esas facultades legislativas no podrían delegarse al Presidente de la República ni al Departamento del Distrito Federal, porque esa delegación rompería la división de poderes establecida en el artículo 49 constitucional, fuera de los casos de excepción ahí previstos. Por otra parte, el Presidente de la República tiene la facultad que la jurisprudencia de la Segunda Sala de la Suprema Corte ubica en la fracción I del artículo 89 constitucional (tesis No. 512, visible en la página 846 de la Tercera Parte del Apéndice al Semanario Judicial de la Federación publicado

en 1975), de expedir reglamentos. Y esta facultad, conforme a esa jurisprudencia, se limita a la expedición de disposiciones generales y abstractas que tengan por objeto la ejecución de la ley, desarrollando y complementando en detalle las normas contenidas en los ordenamientos jurídicos expedidos por el Congreso, y esas disposiciones son normas subalternas que tienen su medida y justificación en la ley. De lo anterior se desprende que el reglamento puede ampliar, concretar, desarrollar, las instituciones creadas por la ley, pero no puede añadir nuevas instituciones legales, ni puede ampliar o adicionar el contenido substancial de la propia ley que reglamenta. Se desprende también que un reglamento que no lo sea de ley alguna, sino que venga a crear el contenido normativo de la reglamentación, vendría en rigor a ser una ley, aunque se le diese el nombre de reglamento. Y esto sería un exceso del uso de la facultad reglamentaria y, si la ley secundaria lo autoriza, una violación indebida al principio de separación de poderes, así como una delegación indebida hecha por el Poder Legislativo, de sus facultades constitucionales exclusivas. Por último, es cierto que la tradición legal de nuestro país ha admitido que existan ciertos reglamentos autónomos, en materia de policía y buen gobierno, cuya fundamentación constitucional se ve en los artículos 10 y 21 constitucionales. Se hace pues, necesario, distinguir cuál es la materia o el alcance de estos reglamentos autónomos, para diferenciarlos de los que no pueden expedirse sin ley a reglamentar, porque implicarían el uso de facultades legislativas. Al respecto, este Tribunal considera que cuando el contenido de la reglamentación puede afectar en forma sustancial derechos constitucionalmente protegidos de los gobernados, como lo son, por ejemplo, la libertad de trabajo o de comercio (artículo 5o.), o su vida, libertad, propiedades, posesiones, derecho, familia, domicilio (artículos 14 y 16), etcétera, esas cuestiones no pueden ser materia de afectación por un reglamento autónomo (sin ley a reglamentar) del Presidente de la República, pues éste estaría ejerciendo facultades legislativas y reuniendo dos poderes en uno. En cambio, la materia del reglamento sí puede dar lugar a un mero reglamento autónomo de buen gobierno cuando no regula ni afecta en forma sustancial los derechos antes señalados sino que se limita a dar disposiciones sobre cuestiones secundarias que no los vienen a coartar. Cuando las autoridades administrativas condicionan una actividad lícita a ciertos requisitos, ello puede ser materia de reglamento de buen gobierno cuando el requisito impuesto es meramente de control, sin que venga a estorbar ni a impedir o afectar un derecho básico de los gobernados. En estos casos, la reglamentación se suele referir a cuestiones más o menos triviales, que requieren cierta agilidad administrativa en su control y que no podría ejercer razonablemente el Poder Legislativo. Pero cuando el requisito o la condición exigidos dejan al arbitrio o a la discreción de la autoridad administrativa el que el gobernado pueda dedicarse o no, a una actividad lícita, de manera que su negativa razonada menoscabe el derecho del gobernado, o

lo afecte en sus derechos protegidos, esto ya no puede ser materia de reglamentos autónomos del Presidente de la República, sino que tendrá que ser materia de una ley del Congreso, la que sí podrá ser reglamentada por el Presidente, sin rebasar los límites ni sus cargas. Resumiendo, cuando el control es meramente automático, y la actividad lícita necesariamente se autoriza una vez satisfechos los requisitos de control razonablemente exigidos por la finalidad lícita que persiguen las autoridades, requisitos que no deben entorpecer ni menoscabar el uso del derecho, esto puede ser materia de reglamento de buen gobierno. Pero cuando la discreción o el uso razonado del arbitrio de la autoridad puede venir a menoscabar o restringir en cualquier forma, un derecho fundamental de los gobernados, porque la decisión de esa autoridad pueda ser denegatoria y con esos efectos, en tales casos ya se requiere que el acto esté fundado en una ley emanada del Congreso, o en un reglamento derivado de esa ley y dentro de sus límites. En el caso concreto, el Reglamento de Tránsito del Distrito Federal publicado en el Diario Oficial del 28 de junio de 1976 fue expedido como reglamento autónomo por el Presidente de la República, con apoyo en los artículos 73, fracción VI, base 1a. y 89, fracción I, de la Constitución Federal, 36, fracciones XXXI, XXXIII, y LVIII, de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal y 4o., inciso b), de la Ley que fija las Bases Generales a que habrán de sujetarse el Tránsito y los Transportes en el Distrito Federal. Conforme a todos esos preceptos, y conforme a las conclusiones antes alcanzadas, es el Congreso quien puede ser legislador en el Distrito Federal, y el Presidente sólo puede expedir reglamentos autónomos en materia de policía y buen gobierno (lo que incluye el tránsito en ciertos aspectos), aunque las leyes secundarias antes mencionadas indebidamente pretendieran delegarle facultades legislativas. Es decir, conforme a los preceptos que se acaban de mencionar en el párrafo que antecede, el Presidente puede reglamentar lo relativo al tránsito, en cuanto se trate de cuestiones meramente técnicas de control de la circulación, estacionamiento, etcétera, pero no podría expedir normas que afecten o menoscaben en cualquier forma los derechos constitucionales de los gobernados en relación con su libertad, propiedades y ejercicio del derecho a dedicarse a una actividad lícita. Desde este punto de vista, y atendiendo a la litis del juicio de amparo, que este Tribunal no puede desbordar, si el reglamento de que se trata se impugna genéricamente en cuanto exige que el propietario exhiba una póliza de seguro para registrar su vehículo, en cuanto señala sanciones pecuniarias, en cuanto exige un permiso especial para la conducción de vehículos de servicio público, y todo ello en cuanto el Presidente careció de facultades para expedir el reglamento, debe establecerse que, por lo que hace a este último punto, como antes se vio, habrá que distinguir qué materias del reglamento autónomo sí pueden legalmente serlo, y cuáles serán, en su caso, materia de legislación del Congreso. En lo relativo a la exigencia del seguro, este Tribunal

considera que en principio al imponerse a los gobernados la obligación de asegurar sus vehículos, sin normar al mismo tiempo la obligación de las aseguradoras de aceptar los contratos de seguro y sin precisar las primas que obligadamente deben pagar los gobernados, se está excediendo el reglamento de lo que podría ser materia de policía y buen gobierno, pues está afectando derechos patrimoniales y relaciones contractuales de los ciudadanos. Sin embargo, no se hace declaración alguna en este aspecto, atentos los términos de la litis en la revisión. En lo relativo al establecimiento de sanciones pecuniarias, o de desposeimiento de vehículos, o de arrestos, en principio podría decirse que parece claro que se están afectando también derechos constitucionalmente protegidos de los ciudadanos, a quienes se causan molestias en sus derechos y propiedades o posesiones (pues tanto interés tiene en todas las cuestiones, que se han venido examinando quien es dueño de un vehículo, como quien es poseedor o detentador del mismo, por cualquier título, ya que a ambos se puede lesionar en sus intereses legalmente protegidos). Y, por último, en cuanto al permiso especial que se exige además de la licencia, para conducir un vehículo de servicio público, esto será materia de reglamento autónomo si se trata sólo de un requisito de control que implica la autorización automática del ejercicio del derecho constitucional a dedicarse a ese trabajo. Pero si se entorpece, menoscaba o restringe en alguna forma el derecho constitucional, ello tendría que ser materia de una ley del Congreso, en términos de los preceptos que se han venido citando en este considerando (en especial los artículos 5o., 73, fracción VI y 89, fracción I, de la Constitución Federal). Es decir, si el reglamento hace depender del arbitrio razonado o de la discreción de la autoridad el otorgar los permisos, resulta inconstitucional, por tratarse de materia de una ley formal, o de un reglamento de esa ley, ceñido a ella. En el caso, el artículo 63 del reglamento deja al arbitrio de la autoridad otorgar el permiso de que se trata a quienes demuestren una experiencia de dos años, presenten constancia de no tener antecedentes penales, pasen un examen médico y psicométrico y a juicio de las autoridades resulten aprobados en un curso de educación vial, a más de otorgar una garantía. Como se ve, este precepto está limitando o restringiendo el derecho de los gobernados a dedicarse a una actividad lícita. Y aunque los requisitos exigidos puedan ser razonables, es de verse que sólo una ley del Congreso podría imponerles, como limitaciones al derecho constitucional consagrado en el artículo 5o. Sin embargo, si el reglamento ha sido impugnado por su sola expedición, como autoaplicativo, es de verse que no procede hacer declaración alguna por lo que toca a sanciones, ya que éstas no son autoaplicativas. Pero sí debe declararse la inconstitucionalidad por lo que toca a requisitos a que voluntariamente debe someterse una persona para conducir vehículos de servicio público, ya que en estos aspectos el reglamento sí es autoaplicativo, y los afectados deben en principio someterse, motu proprio, a las

disposiciones relativas, contratar seguros, someterse a exámenes, tomar cursos, etcétera. En consecuencia, y atenta la litis del amparo, el reglamento de que se trata resulta inconstitucional en su artículo 63, en todas sus fracciones (que establece el requisito de un permiso especial para conducir vehículos de servicio público). Y sólo resta hacer notar que si bien las exigencias del reglamento antes mencionadas, que se han encontrado inconstitucionales, pueden perseguir objetivos lícitos y aun deseables y necesarios, de todos modos es un valor más alto el orden constitucional de separación de poderes, que limita estrictamente al Congreso el uso de facultades legislativas.

ANEXO 75

Jurisprudencia 734, emitida por Tribunales Colegiado del Décimo Sexto Circuito, publicada en el Apéndice de 1995, Octava Época, Tomo III, parte TCC, página 546.

REGLAMENTOS MUNICIPALES. NO PUEDEN AFECTAR DERECHOS CONSTITUCIONALES DE LOS GOBERNADOS. Es indispensable señalar que el artículo 115 constitucional instituye el Municipio Libre, con personalidad jurídica propia, y que puede, de acuerdo con la fracción II de este numeral, expedir con las bases normativas que deberán establecer las legislaturas de los estados, los bandos de policía y buen gobierno y los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones. Ahora bien, en nuestro tradicional orden jurídico político, se reconoce que los Ayuntamientos al expedir bandos, ordenanzas o reglamentos, por contener disposiciones de carácter abstracto y general, obligatorias para los habitantes del municipio, son leyes en sentido material. En este orden de ideas, se admite la existencia de ciertos reglamentos autónomos, en materia de policía y buen gobierno, cuya fundamentación se consagra en el artículo 21 de nuestra Carta Magna y que las reformas al 115 constitucional, en la fracción II hacen deducir que el legislador le otorga al Ayuntamiento la facultad de expedir verdaderas leyes, en sentido material, sin embargo, se hace necesario distinguir cuál es la materia o alcance de estos reglamentos autónomos, para diferenciarlos de los que no pueden expedirse sin la ley a reglamentar, porque implicarían el uso de facultades legislativas. Al respecto, este tribunal considera que cuando el

contenido de la reglamentación puede afectar en forma sustancial derechos constitucionalmente protegidos de los gobernados, como son, por ejemplo: la libertad de trabajo, o de comercio, o a su vida, libertad, propiedades, posesiones, familia, domicilio (artículos 14 y 16), etc. , esas cuestiones no pueden ser materia de afectación por un reglamento autónomo, sin ley regular, pues se estarían ejerciendo facultades legislativas reuniendo dos poderes en uno. Por otra parte, la materia del reglamento sí puede dar lugar a un mero reglamento autónomo de buen gobierno, cuando no regula ni afecta en forma sustancial los derechos antes señalados, sino que se limita a dar disposiciones sobre cuestiones secundarias que no las vienen a coartar.

ANEXO 76

Tesis aislada 2392, emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Apéndice 2000, Novena Época, Tomo I, Const. P.R. SCJN, página 1659.

REGLAMENTOS MUNICIPALES. EL ARTÍCULO 115, FRACCIÓN II, DE LA CONSTITUCIÓN, NO EXIGE QUE SEAN APROBADOS POR LAS LEGISLATURAS LOCALES. El artículo [115, fracción II, de la Constitución](#), faculta a los Ayuntamientos para expedir bandos de policía y buen gobierno, reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general, ajustándose a las bases normativas que establezcan los Congresos de los Estados. Estas bases normativas son las que las Legislaturas Estatales deben fijar en leyes y a través de las cuales determinen no sólo los procedimientos de formación de los reglamentos para que nazcan a la vida jurídica, sino también todas aquellas disposiciones generales que fijen los objetivos, directrices y normas específicas sobre la materia que pueda ser objeto de regulación a través de reglamentos municipales y a las que tengan que ajustarse los Ayuntamientos. Por tanto, no es necesario que los reglamentos municipales tengan que ser aprobados por los Congresos Locales a fin de respetar el precepto constitucional, pues éste no lo exige así.

ANEXO 77

Jurisprudencia 224, emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Tomo I. Constitucional 1. Distribución de Funciones entre las Entidades Políticas del Estado Mexicano Primera Parte –SCJN Cuarta Sección- Esfera Municipal, página 287.

FACULTAD REGLAMENTARIA MUNICIPAL. SUS LÍMITES. Si bien es cierto que de conformidad con el artículo 115, fracción II, segundo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los Ayuntamientos están facultados para expedir, de acuerdo con las bases que deberán establecer las Legislaturas de los Estados, los bandos de policía y buen gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, también lo es que dichos órganos, en ejercicio de su facultad regulatoria, deben respetar ciertos imperativos, pues las referidas normas de carácter general: 1) No pueden estar en oposición a la Constitución General ni a las de los Estados, así como tampoco a las leyes federales o locales; 2) En todo caso, deben adecuarse a las bases normativas que emitan las Legislaturas de los Estados; y, 3) Deben versar sobre materias o servicios que le correspondan legal o constitucionalmente a los Municipios.

ANEXO 78

Tesis aislada VI.1o.A.40 K, emitida por Tribunales Colegiados del Sexto Circuito, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXVI, Octubre de 2007, página 3125.

DEFINITIVIDAD. LA EXCEPCIÓN DE AGOTAR ESE PRINCIPIO EN EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO CUANDO LOS RECURSOS ORDINARIOS SE ENCUENTREN PREVISTOS EN UN REGLAMENTO, COMPRENDE A LOS MEDIOS DE DEFENSA CONTENIDOS EN REGLAMENTOS HETERÓNOMOS Y NO ASÍ EN REGLAMENTOS AUTÓNOMOS. Si bien la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la tesis 2a. LVI/2000 de rubro: "DEFINITIVIDAD. EXCEPCIONES A ESE PRINCIPIO EN EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO.", sostuvo que previamente a la promoción del juicio de amparo, no es obligatorio agotar los medios ordinarios de defensa contra el acto reclamado cuando éstos se encuentren previstos en un reglamento y no así en la ley de la que deriva aquél, se estima que la precitada excepción debe ser referida respecto de los reglamentos heterónomos emitidos en uso de la facultad reglamentaria que se sujeta a los principios generales de reserva de la ley y de subordinación jerárquica, pero no así a los

reglamentos autónomos que, de conformidad con los marcos constitucionales federal y local, son emitidos por los Municipios en los ámbitos de su competencia sin que reglamenten una ley determinada. Lo anterior, porque la citada excepción al principio de definitividad debe entenderse como referida a aquellos reglamentos que, emitidos en ejercicio de la facultad reglamentaria, prevén un recurso que no está previsto en la ley de que derivan, esto es, que violan los principios a que se sujeta el ejercicio de dicha facultad -reserva de ley y subordinación jerárquica- y, por ende, sería jurídicamente inadmisibles que se exigiera al gobernado, antes de acudir al amparo, agotar un recurso previsto en una disposición reglamentaria que excede el contenido de la disposición legal en la que el reglamento encuentra su origen, justificación y medida; empero, en tratándose de los reglamentos autónomos cuyo fundamento se encuentra en los artículos 21, primer párrafo y 115 de la Constitución General de la República, dado que su existencia y contenido no se supeditan a la expedición previa de una norma formal y materialmente emitida por el Poder Legislativo, sino que subsisten por sí mismos en sus ámbitos territoriales y materiales de validez, sin que deban sujetarse a los anteriores principios de reserva de ley y de subordinación jerárquica, es inconcuso que en el caso de este tipo de reglamentos sí deben agotarse los recursos ordinarios previstos en ellos en forma previa a la promoción del juicio de garantías, lo que resulta congruente con la especial naturaleza de la acción de amparo como un medio extraordinario de defensa y de control de la constitucionalidad, y puesto que de no considerar que deban agotarse los recursos ordinarios previstos en los reglamentos autónomos en forma previa a la promoción del juicio de amparo, ello tendría como consecuencia que las actuaciones reglamentadas por los entes municipales en los ámbitos de su competencia constitucional - seguridad pública, tránsito, mercados, rastros, panteones, etcétera- no estarían sujetos al principio de definitividad, sino que podrían combatirse en forma inmediata mediante el juicio de garantías, lo que atentaría contra la especial jurisdicción que caracteriza a dicho medio de control de la constitucionalidad.

ANEXO 79

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS:

ARTÍCULO 29. 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, con la aprobación del Congreso de la Unión o de la Comisión Permanente cuando aquel no estuviere reunido, podrá restringir o suspender en todo el país o en lugar determinado el

ejercicio de los derechos y 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 restricción o suspensión se contraiga a determinada persona. Si la restricción o 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 de inmediato al Congreso para que las acuerde.

En los decretos que se expidan, no podrá restringirse ni suspenderse el ejercicio de los derechos a la no discriminación, al reconocimiento de la personalidad jurídica, a la vida, a la integridad personal, a la protección a la familia, al nombre, a la nacionalidad; los derechos de la niñez; los derechos políticos; las libertades de pensamiento, conciencia y de profesar creencia religiosa alguna; el principio de legalidad y retroactividad; la prohibición de la pena de muerte; la prohibición de la esclavitud y la servidumbre; la prohibición de la desaparición forzada y la tortura; ni las garantías judiciales indispensables para la protección de tales derechos.

La restricción o suspensión del ejercicio de los derechos y garantías debe estar fundada y motivada en los términos establecidos por esta Constitución y ser proporcional al peligro a que se hace frente, observando en todo momento los principios de legalidad, racionalidad, proclamación, publicidad y no discriminación.

Cuando se ponga fin a la restricción o suspensión del ejercicio de los derechos y garantías, bien sea por cumplirse el plazo o porque así lo decrete el Congreso, todas las medidas legales y administrativas adoptadas durante su vigencia quedarán sin efecto de forma inmediata. El Ejecutivo no podrá hacer observaciones al decreto mediante el cual el Congreso revoque la restricción o suspensión.

Los decretos expedidos por el Ejecutivo durante la restricción o suspensión, serán revisados de oficio e inmediatamente por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la que deberá pronunciarse con la mayor prontitud sobre su constitucionalidad y validez.

ANEXO 80

Tesis aislada publicada en el Semanario Judicial de la Federación, emitida por Tribunales Colegiados del Sexto Circuito, Octava Época, Tomo XIV de julio de 1994, página 529.

DECRETOS. LOS AYUNTAMIENTOS TIENEN FACULTAD PARA EXPEDIRLOS. Aun cuando es cierto que en la fracción V del artículo 115 constitucional, no se contempla textualmente la palabra "decreto"; sin embargo, ello no significa que un ayuntamiento carezca de facultades para expedirlos toda vez que el último párrafo de la repetida fracción, expresamente establece lo siguiente:.. "expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarios"; esto es, que si la palabra decreto en un sentido amplio significa "resolver o decidir la persona que tiene autoridad para ello", al establecer tal precepto que los municipios para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal, pueden expedir las disposiciones administrativas que fueren necesarias, es evidente que de acuerdo con tal disposición sí tienen facultades para expedir decretos. Asimismo del texto de los artículos 71 y 92 constitucionales no se desprende que el Presidente de la República, los diputados y senadores del Congreso de la Unión, son las únicas autoridades facultadas para expedir leyes y decretos; puesto que, los mismos, solamente señalan los requisitos que deben reunir los reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes emitidas por el titular del Poder Ejecutivo Federal.

ANEXO 81

Tesis aislada emitida por Tribunales Colegiados del Primer Circuito, publicada en el Semanario Judicial de la Federación, Octava Época, Tomo XII, noviembre de 1993, página 333.

DECRETO EXPEDIDO POR EL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA. INCONSTITUCIONALIDAD DE SU ESTUDIO A TRAVES DEL JUICIO DE AMPARO DIRECTO. 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, 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.

ANEXO 82

Tesis aislada 2a. XII/92, emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación, Tomo X, diciembre de 1992, página 10.

VEHICULOS EXTRANJEROS. DECRETO DE TREINTA DE ENERO DE MIL NOVECIENTOS NOVENTA Y UNO, MEDIANTE EL CUAL SE OTORGAN FACILIDADES PARA SU REGULARIZACION, A LOS PROPIETARIOS DE. SU ARTICULO SEGUNDO, FRACCION III, ES VIOLATORIO DEL ARTICULO 13 CONSTITUCIONAL. El artículo segundo, fracción III, del decreto de treinta de enero de mil novecientos noventa y uno, expedido por el Presidente de la República, en uso de la facultad que le confiere el artículo 89, fracción I, de la Constitución, publicado en el Diario Oficial de la Federación el treinta y uno de enero de mil novecientos noventa y uno, mediante el cual se otorgan facilidades administrativas a los propietarios de vehículos extranjeros para su regularización, es violatorio del artículo 13 de la Constitución Federal, en virtud de que limita dicho beneficio a un

determinado número de sujetos, como lo son los propietarios de vehículos cuyas características precise la Secretaría de Hacienda en una relación, sin concederla en forma genérica a todas aquellas personas que se encuentren en igualdad de circunstancias que los propietarios de vehículos que aparezcan en dicha relación.

ANEXO 83

Tesis jurisprudencial P./J. 31/2002, emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XVI, Julio de 2002, página 998.

EXENCIONES FISCALES. CORRESPONDE AL PODER LEGISLATIVO ESTABLECERLAS EN LEY, DE CONFORMIDAD CON EL SISTEMA QUE REGULA LA MATERIA IMPOSITIVA, CONTENIDO EN LOS ARTÍCULOS 31, FRACCIÓN IV, 28, PÁRRAFO PRIMERO, 49, 50, 70 Y 73, FRACCIÓN VII, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. De los artículos [31, fracción IV](#), [49](#), [50](#), [70](#) y [73, fracción VII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos](#), se desprende que, corresponde exclusivamente al Poder Legislativo establecer en una ley las contribuciones, así como sus elementos esenciales; este principio de reserva de ley se expresa también en el artículo [28, párrafo primero, constitucional](#), en cuanto señala que están prohibidas las exenciones "en los términos y condiciones que fijan las leyes". Por tanto, si la exención en materia tributaria consiste en que, conservándose los elementos de la relación jurídico-tributaria, se libera de las obligaciones fiscales a determinados sujetos, por razones de equidad, conveniencia o política económica, lo que afecta el nacimiento y cuantía de dichas obligaciones, se concluye que la exención se integra al sistema del tributo, de modo que su aprobación, configuración y alcance debe realizarse sólo por normas con jerarquía de ley formal y material.

ANEXO 84

Tesis aislada emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación, Séptima Época, Tercera Parte, Volúmenes 97-107, página 113.

REGLAMENTOS RELACIONADOS ENTRE SI. SU AUTONOMIA (HARINA DE MAIZ). El decreto que reglamenta las actividades industriales y comerciales relacionadas con la producción, distribución y venta de harina de maíz nixtamalizado, masa de nixtamal y tortillas de maíz, no es reglamentario del decreto que establece las bases para la planeación, organización y funcionamiento de la industria de la producción de harina de maíz, masa nixtamalizada y tortillas de maíz, pues el hecho de que ambos ordenamientos se refieran a cuestiones análogas no implica que uno "reglamente" al otro. Si en el orden jerárquico de las normas un reglamento se origina en una ley y, como ya su nombre lo indica, "reglamenta", no puede admitirse, en cambio, que un reglamento lo sea de otro. Los dos decretos aludidos son, pues, autónomos, y el hecho de que con base en uno de ellos se hayan solicitado las autorizaciones de funcionamiento de expendios del género, no lleva a concluir que se consintió el decreto diferente que sirvió como fundamento a las negativas reclamadas como acto de aplicación.

ANEXO 85

Tesis aislada emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación, Séptima Época, Tercera Parte, volúmenes 133-138.

PRECIOS, CONTROL OFICIAL DE. DECRETO DE 24 DE SEPTIEMBRE DE 1976 (DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN DE 27 DE SEPTIEMBRE DE 1976) SANCIONES INDEBIDAS. El decreto de 24 de septiembre de 1976 (publicado en el Diario Oficial de la Federación el 27 de los mismos mes y año) es reglamentario de la Ley sobre Atribuciones de Ejecutivo Federal en Materia Económica, tanto que fue expedido con el propósito de incrementar, en razón de la nueva paridad de la moneda, el número de artículos y servicios sujetos a control oficial, así como para realizar un ajuste en los precios de dichos artículos, según se desprende de los artículos 1o., 4o., 5o. y 7o. del decreto mencionado, en el que el Ejecutivo Federal no hizo otra cosa sino ejercer las facultades que sobre aquellos aspectos le confiere la ley de la materia, puesto que se limita a señalar las mercancías y servicios que, a partir de la fecha de vigencia del decreto, quedarán sujetos a control oficial, a autorizar los aumentos en los precios de las mercancías y servicios sujetos a control y a prohibir que se aumenten sin previa autorización de la Secretaría de Industria y Comercio, los precios reales vigentes en el mercado al 15 de agosto de 1976 de determinadas mercancías. Por lo que si el aludido decreto, reglamentario de la Ley sobre Atribuciones del Ejecutivo Federal en Materia Económica, en su artículo 14 establece que las violaciones a sus disposiciones serán sancionadas por la Secretaría de Industria y Comercio (hoy Comercio), en términos del capítulo décimo segundo

de la Ley Federal de Protección al Consumidor, y desconoce que la propia ley que reglamenta consigna, en su artículo 13, las sanciones que podrán imponerse para el eficaz cumplimiento de las funciones que al Ejecutivo Federal encomienda, ello implica un indebido ejercicio de la facultad reglamentaria que al presidente de la República confiere el artículo 89, fracción I, de la Constitución Federal, que debe tener como único objeto la ejecución del ordenamiento legal reglamentado, desarrollado y complementado en detalle las normas en él contenidas, pero sin, contravenir o desconocer sus mandatos, por ser precisamente el en el que se encuentra su medida y justificación. En estas condiciones resulta incontrovertible que el citado artículo 14 del decreto aludido lleva pues, implícito, un ejercicio indebido de la referida facultad reglamentaria, en tanto que, al consignar sanciones distintas de las establecidas en la Ley sobre Atribuciones del Ejecutivo Federal en Materia Económica, desconoce los mandatos del ésta y se aparta de la naturaleza y finalidad de dicha facultad reglamentaria.

ANEXO 86

Jurisprudencia P./J. 107/2001, emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XIV, Septiembre del 2001, página 1101.

HUSOS HORARIOS. SU APLICACIÓN POR EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA A TRAVÉS DEL DECRETO DE TREINTA DE ENERO DE DOS MIL UNO, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL PRIMERO DE FEBRERO DEL MISMO AÑO, VIOLA EL ARTÍCULO 89, FRACCIÓN I, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. Ha sido criterio reiterado de esta Suprema Corte de Justicia que la facultad reglamentaria del presidente de la República se encuentra sujeta a dos principios fundamentales: el de reserva de la ley y el de subordinación jerárquica a la misma: por el primero se prohíbe que el reglamento aborde materias reservadas a las leyes del Congreso de la Unión, y por el segundo, se exige que el reglamento esté precedido de una ley cuyas disposiciones complemente o pormenore sin contrariarlas ni cambiarlas, en virtud de que por ellas encuentra su justificación y medida, ya que sólo tiene la finalidad de desarrollarlas, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia. Ahora bien, de acuerdo con el artículo [5o. de la Ley Federal sobre Metrología y Normalización](#), ordenamiento que se basa en la [fracción XVIII del artículo 73 constitucional](#), el Sistema General de Unidades de Medida que es único y de uso legal en los Estados Unidos Mexicanos, se integra, entre

otras, con las unidades básicas del Sistema Internacional de Unidades y con las no comprendidas en dicho sistema pero que acepte la Conferencia General de Pesas y Medidas y se incluyan en normas oficiales mexicanas; como tales condiciones se han actualizado, resulta que el legislador mexicano ha establecido que para medir el tiempo sólo se usan unidades de segundo, de minuto, de hora y de día, las cuales tienen valores bien determinados que no pueden ser alterados o modificados por un decreto o reglamento administrativo; así, la unidad llamada día, conforme al sistema adoptado, es equivalente a veinticuatro horas, a mil cuatrocientos cuarenta minutos o a ochenta y seis mil cuatrocientos segundos. En el decreto mencionado, el presidente de la República dispone que a las dos horas del primer domingo de mayo de cada año, el territorio que comprende al Distrito Federal cambie la aplicación del huso horario correspondiente al meridiano 90° al del meridiano 75°, ambos al oeste del meridiano de Greenwich, y que a las dos horas del último domingo de septiembre de cada año, cambie la aplicación del huso horario correspondiente al meridiano 75° al del meridiano 90°, también al oeste del meridiano de Greenwich, lo cual tiene como consecuencia que en el primer caso el día tenga veintitrés horas, y en el segundo veinticinco, ya que al existir en cada huso una hora distinta, el mecanismo de cambiar de un huso horario a otro provoca que el tiempo se mida a partir de diversos momentos. Por tanto, como la facultad reglamentaria que instituye la [fracción I del artículo 89 constitucional](#) a favor del presidente de la República no le permite contrariar, alterar o cambiar la ley, debe concluirse que con la aplicación de husos horarios, que hace en el decreto referido, viola la disposición constitucional acabada de citar, en relación con el artículo 73, fracción XVIII, también constitucional y el artículo [5o. de la Ley Federal sobre Metrología y Normalización](#).

ANEXO 87

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS:

ARTÍCULO 73. El Congreso tiene facultad:

(...)

XXX. Para expedir todas las leyes que sean necesarias, a objeto de hacer efectivas las facultades anteriores, y todas las otras concedidas por esta Constitución a los Poderes de la Unión.

(...)

ARTÍCULO 90. 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 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.

La función de Consejero Jurídico del Gobierno estará a cargo de la dependencia del Ejecutivo Federal que, para tal efecto, establezca la ley.

El Ejecutivo Federal representará a la Federación en los asuntos en que ésta sea parte, por conducto de la dependencia que tenga a su cargo la función de Consejero Jurídico del Gobierno o de las Secretarías de Estado, en los términos que establezca la ley. Sic.

ANEXO 88

Tesis aislada P.XIV/2002, emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XV, Abril de 2002, página 9.

REGLAS GENERALES ADMINISTRATIVAS. LAS DICTADAS EN EJERCICIO DE UNA FACULTAD CONFERIDA POR LA LEY A UNA SECRETARÍA DE ESTADO, NO PUGNAN CON EL PRINCIPIO DE DISTRIBUCIÓN DE ATRIBUCIONES ENTRE LOS ÓRGANOS DEL PODER PÚBLICO. El primer párrafo del artículo [90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos](#) dispone que "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 las secretarías de Estado...". De lo anterior se deduce que las reglas generales administrativas dictadas en ejercicio de una facultad conferida por una ley expedida por el Congreso de la Unión a una secretaría de Estado constituyen una categoría de ordenamientos que no son de índole legislativa ni reglamentaria, sino que se trata de cuerpos normativos sobre aspectos técnicos y operativos para materias específicas, cuya existencia obedece a los constantes avances de la tecnología y al acelerado crecimiento de la administración pública, por lo que su expedición no

pugna con el principio de distribución de atribuciones entre los diferentes órganos del poder público. Lo anterior es así, porque los reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes, cuya expedición compete al presidente de la República, en términos de lo dispuesto en el artículo [92 de la propia Carta Magna](#), tienen diferente forma y materia que las reglas citadas, y mientras el Congreso de la Unión no interfiera en la formación de aquellos actos, puede conferir directamente a los secretarios de Estado la atribución de expedir reglas técnico-operativas dentro del campo de una ley específica; de manera que si el otorgamiento de atribuciones por la Norma Fundamental a los diferentes órganos gubernativos no puede extenderse analógicamente a otros supuestos distintos a los expresamente previstos en aquélla, las reglas técnicas y operativas están fuera del ámbito exclusivo del titular del Poder Ejecutivo, al gravitar dentro de la potestad legislativa del Congreso de la Unión para autorizar su expedición mediante una ley a alguna o varias de las secretarías de Estado y departamentos administrativos, cuya distribución de competencias figura tanto en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, como en las demás leyes que le incumben al Congreso de la Unión.

ANEXO 89

Tesis V.2o. J/50, emitida por Tribunales Colegiados del Quinto Circuito, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXI, Diciembre de 2000, página 1244.

MISCELÁNEA FISCAL Y CIRCULARES QUE ESTABLECEN CRITERIOS DE INTERPRETACIÓN DE DISPOSICIONES FISCALES, SUS DIFERENCIAS. De conformidad con el artículo [33, fracción I, inciso g\) y último párrafo, del Código Fiscal de la Federación](#), la Resolución Miscelánea de Comercio Exterior publicada en el Diario Oficial de la Federación, tiene carácter obligatorio para los contribuyentes, ya que es expedida en uso de las facultades que poseen las autoridades fiscales para reglamentar la aplicación de la ley en lo que ésta les reserve facultades, la cual constituye un agrupamiento de disposiciones de carácter general aplicables al comercio exterior, que por regla general se publica anualmente y regula diversas figuras jurídicas previstas en las leyes fiscales; cuya publicación, además, es indefectible, a fin de que sea del conocimiento de los contribuyentes, pudiendo en ocasiones publicarse aisladamente cuando sus efectos se limiten a periodos inferiores a un año. En cambio, de acuerdo al numeral [35](#) de la legislación en cita, los criterios que formulan los funcionarios fiscales facultados, constituyen simples juicios de interpretación de las leyes fiscales hacia el interior del Servicio de Administración Tributaria, que deben seguir las diversas

dependencias en cuanto a la aplicación de las disposiciones fiscales para garantizar su debido cumplimiento, que si bien resultan de aplicación necesaria hacia el interior de las dependencias, su contenido no necesariamente refleja su interpretación exacta, dado que se basa en el análisis de determinado precepto legal, cuyo alcance corresponde dilucidar en definitiva a los órganos jurisdiccionales atendiendo al caso concreto, de ahí que el propio precepto que los regula señale la prohibición de que éstos generen obligaciones para los particulares, los cuales sí pueden generar derechos en su favor, cuando se publican en el Diario Oficial de la Federación.

ANEXO 90

Tesis aislada, emitida por Tribunales Colegiados del Primer Circuito, publicada en el Semanario Judicial de la Federación, séptima época, volumen 205-216, sexta parte, página 417.

REGLAMENTOS. EL ARTICULO 89 CONSTITUCIONAL NO OTORGA COMPETENCIA A LOS SECRETARIOS DE ESTADO PARA EXPEDIRLOS. DISTINCION ENTRE LEYES Y REGLAMENTOS.

En la Constitución Mexicana, como sucede en otros sistemas jurídicos, se reconocen dos niveles de actuación normativa de alcance general: la facultad de legislar propia del Congreso de la Unión (en materia federal) y la facultad de reglamentar exclusiva del presidente de la República. Al Congreso de la Unión corresponde innovar el ordenamiento jurídico (novum normativo), es decir, crear nuevas reglas de derechos generales, abstractos e impersonales, cuya eficacia jurídica es absoluta e incondicionada. Al presidente de la República -titular único del Poder Ejecutivo Federal corresponde la potestad reglamentaria por virtud del artículo 89, fracción I, de la Carta Fundamental, para proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de las leyes. Su función es desarrollar, particularizar y complementar las leyes administrativas, pero no suplirlas, limitarlas o rectificarlas. La distinción entre las normas producto de una y otra potestades atiende tanto a su fuente de legitimación como a su eficacia normativa: mientras la ley constituye la manifestación de la voluntad soberana de la comunidad que dispone sobre sí misma por conducto de sus representantes en la Cámara, el Reglamento sólo expresa la intención no de la colectividad sino de un ente singular a su servicio, quien tiene la necesidad constante de explicar su actuación, y cuyas normas hallan su medida y justificación en la ley, según criterio sostenido por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en repetidas ocasiones, de allí que la norma reglamentaria sea calificada frecuentemente como secundaria y subordinada. Esta clásica distribución de funciones entre los Poderes Legislativo y Ejecutivo encuentra pocas excepciones en

nuestro régimen fundamental. Adviértase, al respecto, que ninguna de estas dos potestades es conferida por la Constitución a otros órganos estatales distintos de los nombrados, como sería los secretarios de Estado, de quienes ni siquiera es predicable la facultad reglamentaria dado que está reservada en exclusiva al presidente de la República, como único titular del Poder Ejecutivo Federal con arreglo al artículo 80 de la propia Constitución; en realidad, los encargados de despacho son auxiliares del presidente en el ejercicio de sus atribuciones, a la vez que integrantes de la administración pública federal conforme a lo preceptuado por el artículo 90 del Ordenamiento Fundamental. Sin embargo, lo anterior no significa que se niegue a los secretarios de Estado todo género de facultades normativas puesto que en su carácter de titulares de ramo y superiores jerárquicos, gozan de un poder de mando natural sobre de sus inferiores y de organización en el ámbito interno de sus dependencias; desde luego, los efectos del ejercicio de ese poder no pueden trascender a los gobernados, en virtud de que estos funcionarios son simplemente servidores públicos no dotados de supremacía general sobre el pueblo.

ANEXO 91

Tesis aislada I.1o.(I Región) 7A, emitida por Tribunales Colegiados de Circuito de la Primera Región, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXXVIII, Junio de 2011, página 1081.

ACTOS ADMINISTRATIVOS GENERALES. DEBEN SUJETARSE A LOS PRINCIPIOS DE RESERVA DE LEY Y DE SUBORDINACIÓN JERÁRQUICA. Los actos administrativos generales, aun cuando no son reglamentos desde una óptica formal, reflejan la voluntad de la administración pública en ejercicio de sus potestades, con efectos generales, por lo que deben sujetarse a los principios de reserva de ley y de subordinación jerárquica, ya que la voluntad plasmada por la autoridad administrativa no puede exceder lo dispuesto en la ley ni invadir la facultad del legislador. Lo anterior es así, porque el acto administrativo general se dicta en observancia de la ley, de lo que resulta que es competencia exclusiva de ésta determinar el qué, quién, dónde y cuándo de una situación jurídica general, hipotética y abstracta, a diferencia del decreto o acuerdo, que sólo operará dentro del límite del cómo, es decir, únicamente podrá establecer los lineamientos para la ejecución del mandato legal.

ANEXO 92

Tesis aislada 1a.XXII/2012(10a.), publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Libro V, Febrero de 2012, Tomo 1, Pág. 649.

CLÁUSULAS HABILITANTES. SU FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL RESIDE EN LOS ARTÍCULOS 73, FRACCIÓN XXX, Y 90 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la tesis aislada P. XXI/2003, esgrimió las razones por las cuales se justifica que el Poder Legislativo dote a funcionarios ajenos a él, principalmente insertos en la Administración Pública, de atribuciones de naturaleza normativa (cláusulas habilitantes) para hacer frente a situaciones dinámicas y altamente especializadas. Asimismo, precisó que tales cláusulas tienen la naturaleza jurídica de actos formalmente legislativos por medio de los cuales el legislador habilita a un órgano del Estado para regular una materia concreta y específica precisando un cuadro o marco de acción definido en donde aquél se deberá desenvolver. En ese sentido, la atribución de dichas facultades normativas a través de un acto formalmente legislativo tiene su fundamento en los artículos 73, fracción XXX, y 90 de la Ley Fundamental que prevén, por una parte, la facultad (residual e implícita) del Congreso de la Unión para expedir toda clase de leyes que estime necesarias con el objeto de hacer efectivas las facultades que se le atribuyen y que le son propias, e incluso, para hacer efectivas todas las demás facultades concedidas por el mismo texto constitucional a los Poderes de la Unión y, por otra, que la Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el mismo Congreso, que regulará la distribución de los negocios del orden administrativo y definirá las bases generales de creación de los órganos administrativos.

ANEXO 93

Tesis aislada 2a.CII/2005, emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su gaceta, Novena Época, Tomo XXII, Septiembre de 2005, página 533.

PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR. EL ARTÍCULO [25 BIS](#) DE LA LEY FEDERAL RELATIVA NO TRANSGREDE EL PRINCIPIO DE RESERVA DE LEY. El hecho de que el mencionado precepto establezca la atribución de la Procuraduría Federal del Consumidor para emitir criterios para la

aplicación de las medidas precautorias señaladas en el propio numeral, cuando se afecte o pueda afectarse la vida, la salud, la seguridad o la economía de una colectividad de consumidores, no transgrede el principio de reserva de ley, pues dicha facultad se refiere a la interpretación que esa autoridad realiza de cualquier disposición de observancia general, bien sea una ley, un reglamento, una norma oficial mexicana, una norma mexicana o una regla general administrativa. Esto es, los criterios emitidos por la citada Procuraduría a fin de regir la conducta de los verificadores al momento de aplicar la o las medidas precautorias correspondientes son de carácter exclusivamente interpretativo, sin que tal interpretación sea vinculatoria para los gobernados, lo que se explica porque no son actos producto del ejercicio de una potestad normativa que permita establecer nuevos supuestos y las correspondientes consecuencias de derecho, sino simplemente de interpretaciones administrativas que encuentran su origen en una habilitación legal mediante la cual el Congreso de la Unión, en términos de los artículos [73, fracción XXX y 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos](#), en ejercicio de sus atribuciones para distribuir los negocios del orden administrativo entre los órganos que integran la Administración Pública Federal Centralizada, faculta a una autoridad administrativa para emitir disposiciones de observancia general.

ANEXO 94

Tesis aislada emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación, Sexta Época, Volumen CXXI, Tercera Parte, página 16.

CIRCULARES. NO TIENEN CARÁCTER DE DISPOSICIONES LEGISLATIVAS. Dada la naturaleza de las circulares, debe entenderse que la mismas constituyen meros actos administrativos, tendientes a cumplimentar la ley, pues contienen exclusivamente explicaciones enderezadas a orientar a los funcionarios de la administración y por ello no tienen ni pueden tener el carácter de disposiciones legislativas, ya que se trata, por decidirlo así, de un instrumento u opinión de los superiores jerárquicos administrativos.

ANEXO 95

Tesis aislada emitida por Tribunales Colegiados del Primer Circuito, publicada en el Diario Oficial de la Federación, Séptima Época, Volumen 91-96, Sexta Parte, Pág. 52.

CIRCULARES PUBLICADAS EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION. SON DE OBSERVANCIA GENERAL. La circular publicada en el Diario Oficial de la Federación no está dentro de los presupuestos a que se contrae el artículo 82 del Código Fiscal de la Federación, que se refiere a simples circulares expedidas por los funcionarios fiscales, para dar a conocer a las diversas dependencias el criterio de la autoridad superior que deberán seguir en cuanto a la aplicación de normas tributarias, circulares éstas que, efectivamente no generan obligaciones ni derechos para los particulares; ahora bien, si se trata de una circular publicada en el Diario Oficial de la Federación, tal situación le da fuerza y calidad de obligatoriedad y de observancia general, en los términos previstos en los artículos 3o. y 4o. del Código Civil para el Distrito Federal; por lo que debe concluirse que dicha circular sí crea derechos y obligaciones para los particulares.

ANEXO 96

Tesis aislada I.1o.A.E.150 A(10a.), emitida por Tribunales Colegiados Especializados con Jurisdicción en toda la República, publica en el Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 31, Junio de 2016, Tomo IV, p. 2724.

ACTOS ADMINISTRATIVOS DE CARÁCTER GENERAL. CONFORME A LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO, SU EFICACIA ESTÁ CONDICIONADA A SU PUBLICACIÓN EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN Y NO A LA NOTIFICACIÓN PERSONAL A SUS DESTINATARIOS. Del artículo [9, primer párrafo, de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo](#) se advierte que la eficacia y exigibilidad de los actos administrativos válidos se encuentran condicionadas a su legal notificación al destinatario, sin distinguir expresamente entre los de efectos generales o individuales; sin embargo, en su segundo acápite introduce una hipótesis de excepción, consistente en que la legal notificación de los actos administrativos válidos no determinará su eficacia, si dichas actuaciones se refieren a: a) el otorgamiento de "un beneficio al particular"; o, b) actos de inspección, investigación o vigilancia. Así, la nota distintiva de estos casos, que involucran el otorgamiento de un beneficio o la realización de actos de verificación, es que se dirigen a sujetos individualmente determinados, en tanto que la expresión "al particular" empleada en su redacción, denota un solo sujeto y no una generalidad, de lo cual se colige que dicho precepto se refiere a actos administrativos de efectos individuales o particularizados. Por su parte, el artículo [4](#) del mismo ordenamiento contiene una disposición complementaria, en el sentido de que la

publicación en el Diario Oficial de la Federación será la condición para que los actos administrativos de carácter general, como los reglamentos, decretos, acuerdos, normas oficiales mexicanas, circulares y formatos, lineamientos, criterios, metodologías, instructivos, directivas, reglas, manuales, disposiciones que establecen obligaciones específicas en materia de competencia, y cualquier otro tipo de actos de naturaleza análoga, produzcan efectos jurídicos. Por tanto, la eficacia de estos últimos está condicionada a su publicación en el Diario Oficial de la Federación y no a la notificación personal a sus destinatarios.

ANEXO 97

Tesis aislada emitida por Tribunales Colegiados del Primer Circuito, publicada en el Semanario Judicial de la Federación, Séptima Época, Volumen 30, sexta parte, página 29.

CIRCULARES, ALCANCE DE LAS. Aunque una circular de la Secretaría de Hacienda no puede modificar una ley, si esa circular es aplicada a un causante, puede legalmente establecer para él una situación legal favorable. Pero si esa situación favorable está sujeta a ciertas condiciones, el causante no puede pretender aprovechar la situación que les resulta más favorable que la ley, rechazando las condiciones que en la circular estima onerosas, para disfrutar de aquella situación favorable, sin satisfacer estas condiciones, pues lo que en todo caso podría exigir es la aplicación estricta de la ley.

ANEXO 98

Tesis aislada emitida por Tribunales Colegiados del Primer Circuito, publicada en el Semanario Judicial de la Federación, Séptima Época, Volumen 205-216, Sexta Parte, página 107.

CIRCULARES. CASOS DE PROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO EN SU CONTRA. En términos de lo dispuesto por el artículo 73, fracción V, de la Ley de Amparo, el juicio de garantías es improcedente en contra de actos que no causen perjuicio al quejoso. Se está en presencia de esta hipótesis cuando se reclama una disposición (llámese acuerdo, circular, instructivo o regla de aplicación) dirigida por un órgano superior de la administración, en ejercicio de su poder de mando, a quienes se encuentran jerárquicamente subordinados a él con el fin de informarles de las normas legales existentes que regulen su actuación, de fijar el régimen interno de las oficinas, de uniformar

critérios, de darles a conocer una decisión adoptada en un caso particular, o de recomendarles ciertos comportamientos, todo ello sin generar consecuencias jurídicas en la esfera de los administrados; improcedencia que obedece a que esta norma tiene eficacia únicamente en el ámbito interno de la administración y, consecuentemente, carece de una función innovativa del ordenamiento jurídico. Sin embargo, puede suceder que a través de esa disposición (aun llamándose acuerdo, circular o instructivo), se cree una nueva norma general, imperativa y abstracta, que imponga restricciones o deberes a los particulares o que condicione el ejercicio de sus derechos, sea en forma inmediata o mediante un acto concreto de aplicación, como podrá ser una resolución desfavorable fundada en dicha disposición, en cuyo caso el particular tendrá expedita la vía del amparo puesto que el acto reclamado excederá del ámbito interno de la administración, causando agravio a los terceros ajenos a ésta.

ANEXO 99

Tesis aislada emitida por Tribunales Colegiados del Primer Circuito, publicada en el Semanario Judicial de la Federación, Séptima Época, Volumen 205-216, Sexta Parte, página 108.

CIRCULARES RECLAMADAS EN UN JUICIO DE GARANTIAS. PARA CALIFICAR EL INTERES DEL QUEJOSO NO DEBE ATENDERSE A SU DENOMINACION. A fin de descubrir la naturaleza jurídica de un acto reclamado en el juicio de garantías, cuando éste consista al menos aparentemente en un conjunto de reglas de conducta, no debe atenderse exclusivamente a la denominación que haya empleado su emisor para designarla, ni al nombre con el cual se le conozca comunmente, toda vez que en repetidas ocasiones bajo la designación de "acuerdo", "circular", "instructivo", "reglas de aplicación", y similares, se engloban un sinnúmero de normas que por su variedad, origen, función y destinatarios, difieren en gran medida de la significación propia de la denominación que se emplea para identificarlas. Por otra parte, la publicación del acto reclamado en el Diario Oficial de la Federación o en su similar en las entidades federativas, tampoco es una prueba concluyente de que se trata de una disposición normativa de alcance general para toda la población, pues si bien es cierto que con arreglo al artículo 3o. del Código Civil para el Distrito Federal, tal publicación surte efectos de notificación tratándose de leyes, reglamentos y disposiciones de observancia general, también es cierto que por disposición de otras leyes, la publicación en el periódico oficial sirve, en muchos casos, para hacer simplemente del conocimiento de un grupo social o de la comunidad entera una situación que reviste de interés. Están en este

supuesto ciertas resoluciones de agrupaciones privadas (convocatorias de asambleas y balances) de instituciones públicas (estatutos de las Cámaras de Industria y Comercio) de órganos de la administración (convocatorias o concursos para la adjudicación de obras públicas, anuncios de subastas, avisos de suspensión de labores, solicitud de concesiones o de tierras por núcleos agrarios, etcétera). En estas condiciones, la procedencia del juicio de garantías en lo que se refiere concretamente al requisito de interés jurídico del promovente, no debe resolverse atendiendo únicamente a la denominación del acto reclamado (sea circular, acuerdo, instructivo, reglas de aplicación), ni tampoco a su mera publicación en el periódico oficial, sino al contenido y a la eficacia, normativa, administrativo, jerárquica, de cada una de las normas que compongan el acto impugnado.

ANEXO 100

Tesis aislada P. XI/95, emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Publicada en el Semanario Judicial de la Federación, Novena Época, Tomo I, Mayo de 1995, página 79.

AMPARO CONTRA LEYES. LAS CIRCULARES CONSTITUYEN ACTOS DE APLICACION APTOS PARA PROMOVERLO, SI ESTAS NO SOLO REUNEN CARACTERISTICAS DE GENERALIDAD Y ABSTRACCION, SINO ELEMENTOS QUE PERMITAN INDIVIDUALIZAR LA AFECTACION DE LA DISPOSICION LEGAL. Aunque es cierto que, de ordinario, las circulares constituyen instructivos que contienen reglas generales internas sobre los procedimientos para cumplir con las disposiciones legales, ha de reconocerse que son actos concretos e individualizados de aplicación de dichas disposiciones para efectos de la procedencia del amparo contra leyes, cuando, aunque aparezcan con la denominación de circulares, ya señalan a los obligados por la ley reclamada el término dentro del cual deben pagar el derecho fiscal, la caja donde deben hacerlo, el lugar en que se ubica dicha caja, la suma de dinero que han de pagar y la documentación que al efecto deben presentar, creando una situación jurídica individual en su perjuicio que lo ubican de manera real, actual y efectiva en la aplicación de las disposiciones impugnadas, ya que para la procedencia del amparo contra leyes cuando es con motivo del primer acto de aplicación en los términos del artículo [73. fracción VI. de la Ley de Amparo](#), no es forzoso que aquél sea coactivo, sino que basta con que de cualquier forma se produzca una afectación jurídica individualizada.

ANEXO 101

Tesis V.2o .J/50, emitida por Tribunales Colegiados del Quinto Circuito, Novena Época, Tomo XII, Diciembre de 2000, página 1244.

MISCELÁNEA FISCAL Y CIRCULARES QUE ESTABLECEN CRITERIOS DE INTERPRETACIÓN DE DISPOSICIONES FISCALES, SUS DIFERENCIAS. De conformidad con el artículo 33, fracción I, inciso g) y último párrafo, del Código Fiscal de la Federación, la Resolución Miscelánea de Comercio Exterior publicada en el Diario Oficial de la Federación, tiene carácter obligatorio para los contribuyentes, ya que es expedida en uso de las facultades que poseen las autoridades fiscales para reglamentar la aplicación de la ley en lo que ésta les reserve facultades, la cual constituye un agrupamiento de disposiciones de carácter general aplicables al comercio exterior, que por regla general se publica anualmente y regula diversas figuras jurídicas previstas en las leyes fiscales; cuya publicación, además, es indefectible, a fin de que sea del conocimiento de los contribuyentes, pudiendo en ocasiones publicarse aisladamente cuando sus efectos se limiten a periodos inferiores a un año. En cambio, de acuerdo al numeral 35 de la legislación en cita, los criterios que formulan los funcionarios fiscales facultados, constituyen simples juicios de interpretación de las leyes fiscales hacia el interior del Servicio de Administración Tributaria, que deben seguir las diversas dependencias en cuanto a la aplicación de las disposiciones fiscales para garantizar su debido cumplimiento, que si bien resultan de aplicación necesaria hacia el interior de las dependencias, su contenido no necesariamente refleja su interpretación exacta, dado que se basa en el análisis de determinado precepto legal, cuyo alcance corresponde dilucidar en definitiva a los órganos jurisdiccionales atendiendo al caso concreto, de ahí que el propio precepto que los regula señale la prohibición de que éstos generen obligaciones para los particulares, los cuales sí pueden generar derechos en su favor, cuando se publican en el Diario Oficial de la Federación.

ANEXO 102

Jurisprudencia VI.1o.A. J/29, emitida por Tribunales Colegiados del Sexto Circuito, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXII, Agosto de 2005, página 1695.

NORMAS OFICIALES MEXICANAS. CONSTITUYEN UN ACTO MATERIALMENTE LEGISLATIVO, PARA EFECTOS DE SU IMPUGNACIÓN EN EL AMPARO CONTRA LEYES. De conformidad con los lineamientos fijados por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la tesis aislada P. XV/2002, es posible establecer que las normas oficiales mexicanas, emitidas por el director general de Normas de la Secretaría de Economía, son reglas generales administrativas sobre aspectos técnicos y operativos para materias específicas, cuya existencia obedece a los constantes avances de la tecnología y al acelerado crecimiento de la administración pública federal, debido a lo cual se explica que en la Ley Federal sobre Metrología y Normalización, el Congreso de la Unión haya otorgado a la Secretaría de Economía la facultad de expedir las normas oficiales mexicanas de carácter obligatorio en el ámbito de su competencia (si bien esa atribución fue conferida en concreto al director general de normas de aquella dependencia), de ahí que sea válido determinar que tales cuerpos normativos constituyen un acto materialmente legislativo, pues de forma general, abstracta e impersonal regulan con detalle y de manera pormenorizada las materias comprendidas en la Ley Federal sobre Metrología y Normalización, como expresión de la facultad reglamentaria y, en esa medida, para efectos de su impugnación en el juicio de garantías tramitado en la vía indirecta, en términos del artículo 114, fracción I, de la Ley de Amparo, en cuanto prevé su procedencia contra "... 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 ...", se deben aplicar las reglas inherentes al amparo contra leyes.

ANEXO 103

Jurisprudencia 1a./J. 13/2006, emitida por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXIII, Marzo de 2006, página 126.

NORMAS OFICIALES DE EMERGENCIA. EL ARTÍCULO 48 DE LA LEY FEDERAL DE METROLOGÍA Y NORMALIZACIÓN QUE FACULTA A LA AUTORIDAD PARA ELABORARLAS, NO VIOLA LA GARANTÍA DE AUDIENCIA. El citado precepto, no viola la garantía de audiencia contenida en el artículo [14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos](#), al establecer que en casos de emergencia la dependencia competente podrá elaborar directamente la norma oficial mexicana - aun sin haber mediado anteproyecto o proyecto y, en su caso, con la participación de las demás dependencias competentes- la que mandará publicar en el Diario Oficial de la Federación con una

vigencia máxima de seis meses. Lo anterior es así, porque lo que prevé el artículo [48 de la Ley Federal de Metrología y Normalización](#) es la existencia de normas de emergencia, respecto de las cuales no es factible dar la participación correspondiente a los interesados, dada la premura en su expedición y su corta vigencia. Además, la participación que tienen los interesados en la formación y modificación de las normas generales no es en respeto de su garantía de audiencia, ya que no se trata de la emisión de actos concretos de la autoridad que impliquen un acto de privación para el gobernado, sino que dicha participación obedece a una mayor democratización en el procedimiento de creación de las normas generales y a una mayor eficacia de éstas.

ANEXO 104

Jurisprudencia 2a./J. 35/2011, emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXXIII, Marzo de 2011, página 714.

NORMAS OFICIALES MEXICANAS. PIERDEN SU VIGENCIA, PARA EFECTOS DE IMPOSICIÓN DE SANCIONES, CUANDO SE OMITE NOTIFICAR EN TIEMPO EL RESULTADO DE SU REVISIÓN QUINQUENAL AL SECRETARIADO TÉCNICO DE LA COMISIÓN NACIONAL DE NORMALIZACIÓN.

De conformidad con el artículo [51, penúltimo párrafo, de la Ley Federal sobre Metrología y Normalización](#), deberá tenerse como fecha cierta de la pérdida de vigencia de una Norma Oficial Mexicana el día siguiente inmediato a los sesenta días naturales que transcurren a partir de que se cumpla el quinquenio de vigencia de la norma administrativa sin que medie notificación alguna a la Comisión Nacional de Normalización del resultado de la revisión efectuada por el comité de la dependencia competente. Lo anterior implica que la publicidad de la cancelación no es un requisito imprescindible para el efecto de pérdida de vigencia del acto administrativo de carácter general, puesto que tal obligación está encaminada no en beneficio o perjuicio de la autoridad emisora, sino de los propios gobernados, en tanto que el principio de publicidad de los actos administrativos tiene como propósito velar y proteger la garantía de seguridad jurídica de todo administrado y, por tanto, la autoridad administrativa no puede sancionar a ningún particular ante la inobservancia de una Norma Oficial Mexicana que por ministerio de ley ha sido cancelada.

ANEXO 105

Tesis 2a. V/99, emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo IX, Enero de 1999, página 116.

NORMAS OFICIALES MEXICANAS. LA ATRIBUCIÓN CONCEDIDA AL DIRECTOR GENERAL DE NORMAS DE LA SECRETARÍA DE COMERCIO Y FOMENTO INDUSTRIAL, PARA EXPEDIRLAS, CONTENIDA EN EL REGLAMENTO INTERIOR DE LA DEPENDENCIA, NO VULNERA LOS PRINCIPIOS CONSAGRADOS EN LOS ARTÍCULOS 16, 49 Y 73, FRACCIÓN X, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. Los artículos [17, fracción I](#), del anterior reglamento interior de la secretaría mencionada y [24, fracción I](#), del mismo ordenamiento reglamentario en vigor (este último publicado en el Diario Oficial de la Federación el dos de octubre de mil novecientos noventa y cinco), confieren a la Dirección General de Normas la atribución para formular, revisar, aprobar, expedir y difundir las Normas Oficiales Mexicanas en el ámbito competencial de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial; esta facultad no resulta contraria a los principios de legalidad, reserva de la ley y de subordinación que prevén los artículos [16, 49 y 73, fracción X, constitucionales](#), ni constituye una indebida delegación de facultades legislativas en favor de una autoridad administrativa, tomando en cuenta que en los numerales [1o., 2o., 3o., 39, fracción V y 40 de la Ley Federal sobre Metrología y Normalización](#), en vigor a la fecha de expedición de tales reglamentos, el propio órgano legislativo federal otorgó a la secretaría señalada la facultad de expedir las Normas Oficiales Mexicanas de carácter obligatorio en el ámbito de su competencia; por tanto, al establecerse en los citados reglamentos la autoridad específica en quien recae esa atribución, ello no implica más que la debida pormenorización y desarrollo de las citadas disposiciones legales, que en ejercicio de la facultad reglamentaria otorgada por el artículo [89, fracción I, constitucional](#), debe realizar el jefe del Ejecutivo Federal, mediante la expedición de las normas relativas al establecimiento de los órganos necesarios para la realización de las funciones previstas en la ley a cargo de una secretaría de Estado y en acatamiento, además, a lo señalado en los artículos [14 y 18 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal](#), que prevén que los titulares de las dependencias de la administración pública federal, para el despacho de los asuntos de su competencia, podrán auxiliarse de los funcionarios que determine el reglamento interior respectivo, en el que también deben precisarse sus atribuciones.

ANEXO 106

Tesis asilada I.4o.A.450 A, emitida por Tribunales Colegiados del Primer Circuito, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXI, Enero de 2005, página 1808.

NORMA OFICIAL MEXICANA QUE REGULA LA PRESERVACIÓN DEL MEDIO AMBIENTE Y EL TRATO A LAS ESPECIES ANIMALES. EL SUBSECRETARIO DE FOMENTO Y NORMATIVIDAD AMBIENTAL DE LA SECRETARÍA DE MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES TIENE FACULTADES PARA EXPEDIRLA. El Congreso de la Unión expidió, entre otras, la Ley Federal sobre Metrología y Normalización y la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, en las que se regula la preservación del medio ambiente y el trato digno y respetuoso que debe darse a las especies animales, a efecto de evitar la crueldad en su contra. Asimismo, el artículo [8o., fracción V, del Reglamento Interior de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales](#) señala la facultad que tiene el subsecretario de Fomento y Normatividad Ambiental, para expedir normas oficiales mexicanas en materia ambiental. En este sentido, no puede considerarse ilegal la norma oficial mexicana citada, ya que fue emitida por una autoridad administrativa (subsecretario de Fomento y Normatividad Ambiental de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales), facultada para regular a través de ésta, de manera pormenorizada, lo relacionado con la preservación del medio ambiente y el trato digno y respetuoso que debe darse a las especies animales; por ende, dicha norma constituye una "categoría de ordenamiento" (resolución gubernativa), que si bien no es de índole legislativa ni reglamentaria, sí es un cuerpo normativo que, en materia ambiental, sirve para señalar las condiciones concretas de cómo garantizar la preservación y aprovechamiento de la flora y fauna silvestres, que expresamente regulan diversas leyes federales y tratados internacionales.

ANEXO 107

Jurisprudencia 2a./J. 38/2004, emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publica en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XIX, Abril de 2004, página 441.

PROCURADURÍA FEDERAL DEL CONSUMIDOR. ESTÁ FACULTADA PARA IMPONER LAS SANCIONES PREVISTAS EN LA LEY FEDERAL SOBRE METROLOGÍA Y NORMALIZACIÓN, POR INCUMPLIMIENTO A LA NORMA OFICIAL MEXICANA QUE REGLAMENTA LOS PRODUCTOS

PREENVASADOS, CONTENIDO NETO, TOLERANCIAS Y MÉTODOS DE VERIFICACIÓN. De conformidad con el artículo [1o. de la Ley Federal sobre Metrología y Normalización](#), corresponde al Ejecutivo, por conducto de las dependencias de la administración pública federal, la aplicación y vigilancia de dicho ordenamiento, de manera que al ser la Procuraduría Federal del Consumidor, en términos del artículo [20 de la Ley Federal de Protección al Consumidor](#), un órgano descentralizado de servicio social, con personalidad jurídica y patrimonio propios que actúa por mandato de la ley a nombre del Estado, de acuerdo con el orden público y en beneficio del interés social, que está encargado de promover y proteger los derechos e intereses del consumidor y procurar la equidad y seguridad jurídica en las relaciones entre proveedores y consumidores, situación que la coloca dentro de la administración pública federal, le corresponde la aplicación y vigilancia de dicha ley. Ahora bien, si de acuerdo con el artículo [3o. de la Ley Federal de Protección al Consumidor](#), a falta de competencia específica de determinada dependencia de la administración pública federal, corresponde a la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (actualmente Secretaría de Economía) expedir las normas oficiales mexicanas previstas en la ley y a la Procuraduría Federal del Consumidor vigilar que se cumpla con lo que se disponga y sancionar su incumplimiento, se concluye que entre las atribuciones de la mencionada Procuraduría está la de imponer sanciones por no acatar la norma oficial mexicana relativa a productos preenvasados, contenido neto, tolerancias y métodos de verificación, que se emitió como instrumento idóneo para la prosecución de los objetivos establecidos en la Ley Federal sobre Metrología y Normalización, ya que de acuerdo con las funciones que tiene legalmente encomendadas, se establece una relación de supra a subordinación con los particulares, al regular sus relaciones derivadas del consumo y contar con facultades, incluso, para sancionarlos en las hipótesis establecidas. No es óbice para lo anterior el hecho de que el artículo [19 del Reglamento Interior de la Secretaría de Economía](#) disponga que corresponde a la Dirección General de Normas la aplicación de sanciones, en términos de la Ley Federal sobre Metrología y Normalización, pues ello sólo ocurre en relación con su ámbito de competencia, ya que la Procuraduría Federal del Consumidor y la actual Secretaría de Economía son autoridades que tienen facultades de ámbito diferente, esto es, mientras la primera se relaciona con una queja específica de los consumidores finales y concluye con la sanción a prestadores de servicios, a la indicada Secretaría se le reserva la formulación, revisión, expedición, difusión y evaluación de la conformidad respecto de las normas oficiales mexicanas y normas mexicanas, es decir, infracciones cometidas por los permisionarios o proveedores que no tengan que ver con los derechos del consumidor final, así como el conocimiento de las denuncias por violaciones e infracciones generalizadas y de aspectos de producción, distribución y servicios industriales, lo que

demuestra que no existe concurso de normas y que las sanciones y medidas precautorias que la ahora Secretaría de Economía puede imponer, en términos de la Ley Federal sobre Metrología y Normalización, son las relativas a las políticas generales de industria, comercio, abasto y precios; a la vigilancia y comercialización del consumo de bienes, orientando y estimulando las medidas de protección al consumidor, todo ello para promover, orientar, fomentar y estimular el desarrollo de la industria, en tanto que las sanciones que impone la Procuraduría Federal del Consumidor son las relacionadas con la verificación de precios, tarifas, pesas, medidas e instrumentos de medición.

ANEXO 108

Jurisprudencia 2a./J. 32/2001, emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el semanario judicial de la federación, Novena Época, Tomo XIV, Agosto de 2001, página 191.

ADUANAS. SU FACULTAD DE VERIFICAR FORMALMENTE EL CUMPLIMIENTO DE LAS OBLIGACIONES CONTENIDAS EN LAS NORMAS OFICIALES MEXICANAS SE ENCUENTRA IMPLÍCITA EN EL EJERCICIO DE LAS ATRIBUCIONES DE COMPROBACIÓN QUE EN MATERIA DE COMERCIO EXTERIOR, DE RESTRICCIONES Y DE REGULACIONES NO ARANCELARIAS LES CONFIERE EL ARTÍCULO 42, APARTADO A, FRACCIÓN XVI, DEL REGLAMENTO INTERIOR DEL SERVICIO DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA, VIGENTE HASTA EL TRES DE DICIEMBRE DE MIL NOVECIENTOS NOVENTA Y NUEVE. De la interpretación relacionada del artículo [42, apartado A, fracción XVI, del Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria](#), vigente hasta el tres de diciembre de mil novecientos noventa y nueve, en relación con lo dispuesto en los artículos [2o. y 3o. de la Ley Aduanera](#), [39, fracción VII](#), [41, fracción VIII](#), [52, 53, 55 y 57 de la Ley Federal sobre Metrología y Normalización](#) y [26 de la Ley de Comercio Exterior](#), se advierte que la facultad que tienen las aduanas para verificar formalmente el cumplimiento de las obligaciones en materia de comercio exterior, de restricciones y regulaciones no arancelarias, comprende, además, la verificación del cumplimiento de las normas oficiales mexicanas cuya finalidad es establecer las características y/o especificaciones que deberán reunir los productos o procesos cuando puedan constituir un riesgo para la seguridad, la salud, el medio ambiente o para la preservación de recursos naturales, de los productos integrados como materias primas, partes o materiales para la fabricación o ensamble de productos finales. Ello es así, porque, por un lado, el aludido artículo 26

dispone expresamente que será, en su caso, la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (actualmente Secretaría de Economía) la que determinará las normas oficiales mexicanas que las autoridades aduaneras deben hacer cumplir en el punto de entrada al país y, por otro, del contexto legislativo del derecho aduanero se desprende que tales normas se encuentran vinculadas tanto a la regulación del comercio exterior como al establecimiento de las medidas de regulación y restricción no arancelarias a la exportación, importación, circulación y tránsito de mercancías, en la medida que todos los productos, procesos, métodos, instalaciones, servicios o actividades deben cumplir con dichas normas, las que, a su vez, constituyen una referencia obligada en la determinación de las medidas de restricción y regulación no arancelarias, tal como se desprende del contenido de los indicados artículos 53, 55 y 57. En consecuencia, considerar que las aduanas sólo tienen facultades para verificar las mencionadas restricciones y regulaciones, en términos de lo previsto en el señalado artículo 42, apartado A, fracción XVI, sin incluir la verificación de las normas oficiales mexicanas, implicaría una concepción limitada de las facultades de las aduanas en el régimen jurídico que las regula, el cual se vincula a las actividades del Estado relacionadas con el comercio exterior, desde el punto de vista fiscal, económico, social, de higiene, de vigilancia, financiero e internacional.

ANEXO 109

Tesis aislada P.XXXVI/2014 (10a.), emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 7, Junio de 2014, Tomo I, página 165.

TURISMO. EL ARTÍCULO 56 DE LA LEY GENERAL RELATIVA, QUE ESTABLECE LA ATRIBUCIÓN DE LA SECRETARÍA DE TURISMO PARA EXPEDIR NORMAS OFICIALES MEXICANAS, NO CONTRAVIENE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. Conforme a lo previsto en la Ley Federal sobre Metrología y Normalización, ésta regirá en toda la República, sus disposiciones son de orden público e interés social, su aplicación y vigilancia corresponde al Ejecutivo Federal, por conducto de las dependencias de la administración pública federal que tengan competencia en las materias reguladas en ese ordenamiento y por Norma Oficial Mexicana debe entenderse la regulación técnica de observancia obligatoria expedida por las dependencias competentes, de acuerdo con las reglas, especificaciones, atributos, directrices, características o prescripciones aplicables a un producto,

proceso, instalación, sistema, actividad, servicio o método de producción u operación, así como con aquellas relativas a terminología, simbología, embalaje, marcado o etiquetado y las que se refieran a su cumplimiento o aplicación; de donde se sigue que las Normas Oficiales Mexicanas son disposiciones generales emitidas con base en cláusulas habilitantes, cuya finalidad es establecer y desarrollar cuestiones técnicas en materia de metrología. Además, las referidas Normas Oficiales Mexicanas se emiten con base en una habilitación legal mediante la cual el Congreso de la Unión, en términos de lo previsto en los artículos [73, fracción XXX, y 90 de la Constitución General de la República](#) en ejercicio de sus atribuciones para expedir las leyes que sean necesarias para hacer efectivas sus facultades, así como distribuir los negocios del orden administrativo entre los órganos que integran la administración pública federal centralizada-, faculta a una autoridad administrativa para emitir disposiciones de observancia general, con la finalidad de pormenorizar y precisar la regulación establecida en las leyes y reglamentos con el fin de lograr su eficaz aplicación, para lo cual están sujetos a una serie de principios derivados del diverso de seguridad jurídica, entre otros, los de reserva de ley, reserva reglamentaria, primacía de la ley y preferencia reglamentaria, por lo que no deben incidir en el ámbito reservado a la ley o al reglamento, ni ir en contra de lo dispuesto en actos de esta naturaleza, es decir, deben ceñirse a lo previsto en el contexto formal y materialmente legislativo o reglamentario que habilita y condiciona su emisión. Por ende, el artículo [56 de la Ley General de Turismo](#) que establece la atribución de la Secretaría de Turismo para emitir Normas Oficiales Mexicanas no resulta contrario a los principios de legalidad, reserva de la ley y de subordinación previstos en los artículos [16, 49](#) y 73 constitucionales, ni constituye una indebida delegación de facultades legislativas en favor de una autoridad administrativa.

ANEXO 110

Jurisprudencia P./J. 19/92, emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Octava Época, Núm. 53, Mayo de 1992, página 14.

FORMAS OFICIALES EXPEDIDAS POR LA SECRETARIA DE HACIENDA Y CREDITO PÚBLICO. EL ARTICULO 18 DEL CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION QUE LAS AUTORIZA NO VIOLA LA GARANTIA DE PETICION CONSAGRADA EN EL ARTICULO 8o. DE LA CONSTITUCION. De conformidad con el artículo 8o. constitucional los particulares gozan del derecho de formular peticiones por escrito ante todo tipo de autoridades, y los funcionarios y empleados públicos tienen

la obligación correlativa de dictar, por escrito, el acuerdo que corresponda a la petición del gobernado y hacérselo saber en un término breve. La garantía constitucional de mérito no puede interpretarse en el sentido de que el peticionario pueda dejar de cumplir las formalidades y requisitos que establezcan las leyes, ni tampoco en el sentido de que no esté obligado a utilizar los formatos que ex profeso se elaboren, como en el caso del artículo 18 del Código Fiscal de la Federación que exige que las promociones se presenten en las formas que elabore y apruebe la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Así se ha pronunciado esta Suprema Corte de Justicia de la Nación en la tesis de jurisprudencia número 1318, visible en la página 2140 de la Segunda Parte, Volumen V, del Apéndice al Semanario Judicial de la Federación de 1917 a 1988, de RUBRO: "PETICION, DERECHO DE. FORMALIDADES Y REQUISITOS". Por tanto, el artículo 18 del Código Fiscal de la Federación no viola la garantía constitucional de petición al establecer la obligación de que los contribuyentes formulen sus peticiones en las formas impresas que elabora y aprueba la mencionada Secretaría. El artículo 8o. de la Constitución impone al gobernado la obligación de formular por escrito su petición; sin que el texto de ese precepto constitucional establezca adicionalmente en su beneficio, el derecho a no utilizar determinados formatos para la formulación de sus solicitudes. Consecuentemente, que el artículo 18 del Código Fiscal de la Federación disponga que las peticiones se formulen en formatos elaborados por la Secretaría de Hacienda en modo alguno contraría la garantía de petición constitucional, puesto que con ello no se obstaculiza el derecho del gobernado ni tampoco impide que la autoridad respectiva cumpla con la obligación correlativa de comunicar al interesado en breve término, el acuerdo que recaiga sobre su petición.

ANEXO 111

Jurisprudencia 2a./J. 56/2003, emitida Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Novena Época, Tomo XVIII, Julio de 2003, página 197.

DEVOLUCIÓN DE CANTIDADES PAGADAS INDEBIDAMENTE AL FISCO FEDERAL O LAS QUE PROCEDAN DE CONFORMIDAD CON LAS LEYES FISCALES. FORMATOS PARA SU SOLICITUD. El artículo [22 del Código Fiscal de la Federación](#) establece que las autoridades fiscales se encuentran obligadas a devolver, de oficio o a petición de parte, las cantidades pagadas indebidamente al fisco federal, así como las que procedan de conformidad con las leyes fiscales. Ahora bien, cuando la devolución se realice a petición de parte, los contribuyentes podrán solicitarla utilizando, indistinta

e independientemente del monto de que se trate, la declaración correspondiente en que aparezca el saldo a favor, o bien, el formato 32 denominado "solicitud de devolución", ya que ambas son formas autorizadas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para tal efecto, en el número de ejemplares que se requiera y con los datos, informes y documentos que establezcan tanto el Reglamento del Código Fiscal de la Federación, como la forma respectiva. En consecuencia, el hecho de que las autoridades fiscales pretendan establecer mayores requisitos o formalidades en las resoluciones administrativas o en las reglas misceláneas en cuanto a la presentación de la solicitud de devolución, como el relativo a que cuando el monto exceda del "límite máximo de devoluciones automáticas" forzosamente debe utilizarse el referido formato 32, resulta ilegal, en virtud de que el mencionado artículo [22 del Código Fiscal de la Federación](#) no contempla tal requisito, ni tampoco su reglamento o alguna de las formas aprobadas por la señalada Secretaría, por lo que basta con que el contribuyente presente cualquiera de ellas, en el número de ejemplares que corresponda, y cumpla los requisitos que prevé el reglamento citado, para que se obligue a la autoridad a que resuelva lo conducente en torno a la solicitud de devolución, ya sea en el sentido de devolverle esas cantidades; solicitarle datos, informes y documentos adicionales; o requerirle que otorgue garantía o, en su caso, negarle dicha devolución.

ANEXO 112

Jurisprudencia 2a./J. 148/2016 (10a.), emitido por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 35, Octubre de 2016, Tomo I, Pág. 699.

CONTABILIDAD ELECTRÓNICA. EL ANEXO 24 DE LA RESOLUCIÓN MISCELÁNEA FISCAL PARA 2015, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 5 DE ENERO DE 2015, VIOLA LOS DERECHOS A LA LEGALIDAD Y A LA SEGURIDAD JURÍDICA. Al establecer las reglas de estructura planteadas dentro del estándar de los formatos respectivos para cumplir con la obligación de llevar la contabilidad en medios electrónicos, la autoridad administrativa dispuso que el contribuyente que utilice dicho estándar deberá sujetarse tanto a las disposiciones fiscales vigentes, como a los lineamientos técnicos de forma y sintaxis para la generación de archivos XML especificados por el consorcio w3. Lo que significa que con dicha remisión la autoridad excedió los límites de la habilitación legal que le fue conferida a través del artículo [28 del Código Fiscal de la Federación](#), al encomendar al consorcio referido la labor de desarrollar las disposiciones

correspondientes para hacer operativo el sistema; lo que además de la insubordinación jerárquica que esa actuación provoca, ocasiona inseguridad jurídica al gobernado, al obligarlo a cumplir con ciertos lineamientos emitidos "por una comunidad internacional" y no por una autoridad competente, bajo algún procedimiento de creación normativa o bajo determinadas exigencias mínimas de fundamentación y motivación. Máxime que, al establecer los lineamientos y formatos respectivos para cumplir con la obligación de llevar la contabilidad en medios electrónicos, tenía la obligación de hacerlo en idioma castellano o español, a fin de brindar seguridad jurídica a los contribuyentes al permitirles conocer plenamente la forma de operar los formatos establecidos al efecto, lo cual no se hizo, ya que al ingresar a la página de internet <http://www.w3.org>, se advierte que su contenido está en el idioma inglés; de ahí que el Anexo 24 de la Resolución Miscelánea Fiscal para 2015, viola los derechos a la legalidad y a la seguridad jurídica.

ANEXO 113

Tesis aislada VI.A.79 A, emitida por Tribunales Colegiados del Sexto Circuito, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XII, página 736.

CUOTAS COMPENSATORIAS DETERMINADAS POR LA SECRETARÍA DE COMERCIO Y FOMENTO INDUSTRIAL AL EMITIR RESOLUCIÓN DEFINITIVA EN EL PROCEDIMIENTO DE INVESTIGACIÓN SOBRE PRÁCTICAS DESLEALES EN COMERCIO INTERNACIONAL. SON DE APLICACIÓN GENERAL PARA TODOS LOS IMPORTADORES O CONSIGNATARIOS DE LAS MERCANCÍAS A QUE SE REFIERA LA RESOLUCIÓN, CON INDEPENDENCIA DE QUE HAYAN INTERVENIDO EN LA INVESTIGACIÓN RESPECTIVA O NO. Las cuotas compensatorias a que alude la Ley de Comercio Exterior, se aplican una vez que se lleva a cabo el procedimiento de investigación en materia de prácticas desleales en comercio internacional, el que se inicia de oficio o a solicitud de parte, como lo ordena el artículo 49 de dicho ordenamiento; así, el procedimiento en materia de prácticas desleales en comercio internacional, se encuentra comprendido en los numerales [49 a 60](#), donde se prevé el momento en que se inicia la investigación, estableciéndose que al final la resolución puede determinar cuotas compensatorias de forma provisional (artículo 57), o determinar cuotas compensatorias definitivas, pudiendo incluso tal resolución revocar la cuota compensatoria provisional, o declarar por concluida la investigación sin imponer cuota compensatoria (artículo 59). Por otra parte, de conformidad con el artículo [89](#) de la Ley de Comercio Exterior, las cuotas compensatorias determinadas por la Secretaría de Comercio y Fomento

Industrial, son obligatorias a partir del día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación; por consiguiente, desde esa fecha, los importadores o sus consignatarios estarán obligados a calcular en el pedimento de importación correspondiente, los montos de las cuotas provisionales o definitivas, que deberán pagar junto con los impuestos al comercio exterior. Ello evidencia que las cuotas compensatorias determinadas por la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, una vez emitida la resolución final en el procedimiento de investigación sobre prácticas desleales, tienen carácter obligatorio para todos los importadores o consignatarios de la mercancía, que estén en el supuesto, al publicarse en el Diario Oficial de la Federación la resolución correspondiente; es decir, que resulta irrelevante que al particular a quien se apliquen las cuotas compensatorias, haya participado en la investigación aludida o no, pues como ya se ha precisado, el artículo [89](#) de la Ley de Comercio Exterior es terminante al establecer que los importadores o sus consignatarios deberán autoaplicarse las citadas cuotas, sin perjuicio de que la autoridad aduanera proceda a su aplicación, cuando aquello no ocurra. Refuerza la consideración anterior, el hecho de que la investigación que sobre prácticas desleales en comercio internacional realiza la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, no constituye un procedimiento para "resolver casos particulares", sino que se trata de una indagatoria de interés público que tiene por objeto la protección de la producción nacional frente a prácticas de comercio que resulten nocivas para la misma, mediante esa investigación y con la imposición de las cuotas compensatorias respectivas, se tutela el interés de todos los productores y no derechos de particulares, por eso no hay actores ni demandados, sino que el procedimiento puede iniciarse con una denuncia o de oficio.

ANEXO 114

Tesis aislada 1a.XXX/2012 (9a.), emitida por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro XIV, Noviembre de 2012, Tomo 1, página 908.

DELITOS CONTRA EL AMBIENTE Y LA GESTIÓN AMBIENTAL. EL ARTÍCULO 420, FRACCIÓN II, DEL CÓDIGO PENAL FEDERAL, NO VIOLA EL PRINCIPIO DE RESERVA DE LEY. De la garantía de legalidad en materia penal, prevista en el artículo [14, párrafo tercero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos](#), deriva el principio de reserva de ley, el cual prevé que la facultad para fijar e imponer las penas por las faltas y delitos a nivel federal, corresponde en exclusiva al Congreso de la Unión, conforme al artículo [73 de la Constitución General de la República](#). En este

sentido, por mandato constitucional es facultad indelegable del citado órgano establecer, a través de leyes en sentido formal y material, los delitos federales y las penas, lo cual es necesario para garantizar a los particulares certeza jurídica en cuanto a las conductas cuya comisión puede traer consigo la privación y restricción de la libertad individual. Ahora bien, en materia de derecho penal ecológico, particularmente en el artículo [420, fracción II, del Código Penal Federal](#), existe una reserva relativa, en tanto que se considera legítimo conceder al Poder Ejecutivo un espacio de intervención limitado, relacionado con cuestiones técnicas, científicas o con especificaciones de datos, al establecer que se impondrá pena de uno a nueve años de prisión y por el equivalente de trescientos a tres mil días multa, a quien ilícitamente capture, transforme, acopie, transporte o dañe ejemplares de especies acuáticas declaradas en veda. De modo que en materia de protección penal del medio ambiente, las normas en blanco no suponen inseguridad jurídica, pues por la complejidad de aquélla son las únicas que pueden conseguir certeza y seguridad, ya que tratándose de delitos ambientales la ley es insuficiente por sí sola para proteger el bien jurídico tutelado a nivel constitucional, porque en ese campo existen múltiples cuestiones que escapan a una regulación jurídica y, por tanto, en dicha materia la actuación del juzgador adquiere especial relevancia para llenar el contenido sobre la base de aspectos no jurídicos, para lo que forzosamente habrá de remitirse, con limitaciones precisas, a ordenamientos administrativos; de ahí que el citado artículo 420, fracción II, al utilizar el elemento normativo de valoración cultural "declaradas en veda" que ha de interpretarse con la ayuda de disciplinas no penales, no viola el principio de reserva de ley.

ANEXO 115

Tesis aislada 2a.CXXXIII/2005, emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXIII, Enero de 2006, página 1301.

PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR. LOS ARTÍCULOS 63 Y 63 QUINTUS DE LA LEY FEDERAL RELATIVA, QUE ESTABLECEN QUE EL REGLAMENTO DETALLARÁ DIVERSOS ASPECTOS DE LOS SISTEMAS DE COMERCIALIZACIÓN PREVISTOS EN EL PRIMERO DE ELLOS, ASÍ COMO LA FACULTAD DE LA SECRETARÍA DE ECONOMÍA Y DE LA PROCURADURÍA FEDERAL RELATIVA PARA IMPONER SANCIONES, NO VIOLA EL PRINCIPIO DE RESERVA DE LEY. La Suprema Corte de Justicia de la Nación estableció que el principio de reserva de ley absoluto aparece cuando la

regulación de una determinada materia queda acotada en forma exclusiva a la ley formal, es decir, a la emitida por el Poder Legislativo, ya sea federal o local; por su parte, el principio de reserva de ley relativo es aquel que permite que otras fuentes regulen parte de la disciplina normativa, a condición de que la ley sea la que determine expresa y limitativamente las directrices a las que dichas fuentes deben ajustarse. En ese tenor, los artículos [63 y 63 QUINTUS de la Ley Federal de Protección al Consumidor](#) al prever que el reglamento detallará diversos aspectos de los sistemas de comercialización consistentes en la integración de grupos de consumidores que aportan periódicamente sumas de dinero para ser administradas por un tercero, tratándose de los bienes determinados o determinables previstos en el primero de ellos, tales como características de los bienes y servicios objeto de dichos sistemas, así como de los grupos de consumidores, contenido mínimo de los contratos de adhesión, plazos de operación, rescisión y cancelación de contratos, entre otros, así como la facultad de la Secretaría de Economía y de la Procuraduría Federal del Consumidor para imponer sanciones a los especialistas o auditores externos que incumplan con las obligaciones precisadas en el propio reglamento, no transgreden el mencionado principio de reserva de ley, puesto que tal remisión a la norma reglamentaria es únicamente para regular el exacto cumplimiento de la finalidad protectora de la ley a favor de los consumidores, así como la precisión de aspectos técnicos necesarios para la operación de los indicados sistemas de comercialización, la cual se realiza en forma subordinada y dependiente de la ley, pues los lineamientos esenciales ya fueron establecidos en el sistema legal.

ANEXO 116

Jurisprudencia emitida por la Segunda de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicado en el Semanario Judicial de la Federación, Quinta Época, Tomo LXXXI, página 5753.

IMPUESTOS, PRINCIPIO DE LEGALIDAD QUE EN MATERIA DE, CONSAGRA LA CONSTITUCION FEDERAL. El principio de legalidad se encuentra claramente establecido por el artículo 31 constitucional, al expresar, en su fracción IV, que los mexicanos deben contribuir para los gastos públicos "de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes", y está además, minuciosamente reglamentado en su aspecto formal, por diversos preceptos que se refieren a la expedición de la Ley General de Ingresos, en la que se determinan los impuestos que se causarán y recaudarán durante el periodo que la misma abarca. Por otra parte, examinando atentamente este principio de legalidad, a la luz del sistema general que informan nuestras disposiciones

constitucionales en materia impositiva y de su explicación racional e histórica, se encuentra que la necesidad de que la carga tributaria de los gobernados esté establecida en una ley, no significa tan solo que el acto creador del impuesto debe emanar de aquel poder que, conforme a la Constitución del Estado está encargado de la función legislativa, ya que así se satisface la exigencia de que sean los propios gobernados, a través de sus representantes, los que determinen las cargas fiscales que deben soportar, sino fundamentalmente que los caracteres esenciales del impuesto y la forma, contenido y alcance de la obligación tributaria, estén consignados de manera expresa en la ley, de tal modo que no quede margen para la arbitrariedad de las autoridades exactoras, ni para el cobro de impuestos imprevisibles o a título particular, sino que el sujeto pasivo de la relación tributaria pueda, en todo momento, conocer la forma cierta de contribuir para los gastos públicos del Estado, y a la autoridad no quede otra cosa sino aplicar las disposiciones generales de observancia obligatoria, dictadas con anterioridad al caso concreto de cada causante. Esto por lo demás, es consecuencia del principio general de legalidad, conforme al cual, ningún órgano del Estado puede realizar actos individuales que no estén previstos o autorizados por disposición legal anterior, y está reconocido por el artículo 14 de nuestra Ley Fundamental. Lo contrario, es decir, la arbitrariedad en la imposición, la imprevisibilidad en las cargas tributarias y los impuestos que no tengan un claro apoyo legal, debe considerarse absolutamente proscrito en el régimen constitucional mexicano, sea cual fuere el pretexto con que se pretenda justificársele.

ANEXO 117

Jurisprudencia emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicado en el Semanario Judicial de la Federación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación, Séptima Época, Volumen 91-96, Primera Parte, página 173.

IMPUESTOS, PRINCIPIO DE LEGALIDAD QUE EN MATERIA DE, CONSAGRA LA CONSTITUCION FEDERAL. El principio de legalidad se encuentra claramente establecido por el artículo 31 constitucional, al expresar, en su fracción IV, que los mexicanos deben contribuir para los gastos públicos de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes y está, además, minuciosamente reglamentado en su aspecto formal, por diversos preceptos que se refieren a la expedición de la Ley General de Ingresos, en la que se determinan los impuestos que se causarán y recaudarán durante el período que la misma abarca. Por otra parte, examinando atentamente este principio de legalidad, a la luz del sistema general que informa nuestras disposiciones

constitucionales en materia impositiva y de explicación racional e histórica, se encuentra que la necesidad de que la carga tributaria de los gobernados esté establecida en una ley, no significa tan solo que el acto creador del impuesto deba emanar de aquel poder que, conforme a la Constitución del Estado, está encargado de la función legislativa, ya que así se satisface la exigencia de que sean los propios gobernados, a través de sus representantes, los que determinen las cargas fiscales que deben soportar, sino fundamentalmente que los caracteres esenciales del impuesto y la forma, contenido y alcance de la obligación tributaria, estén consignados de manera expresa en la ley, de tal modo que no quede margen para la arbitrariedad de las autoridades exactoras ni para el cobro de impuestos imprevisibles o a título particular, sino que el sujeto pasivo de la relación tributaria pueda, en todo momento, conocer la forma cierta de contribuir para los gastos públicos del Estado, y a la autoridad no queda otra cosa sino aplicar las disposiciones generales de observancia obligatoria, dictadas con anterioridad al caso concreto de cada causante. Esto, por lo demás, es consecuencia del principio general de legalidad, conforme al cual ningún órgano del Estado puede realizar actos individuales que no estén previstos y autorizados por disposición general anterior, y está reconocido por el artículo 14 de nuestra Ley Fundamental. Lo contrario, es decir, la arbitrariedad en la imposición, la imprevisibilidad en las cargas tributarias y los impuestos que no tengan un claro apoyo legal, deben considerarse absolutamente proscritos en el régimen constitucional mexicano, sea cual fuere el pretexto con que pretenda justificárseles.

ANEXO 118

Tesis jurisprudencial I. 15o.A. J/9, emitida por Tribunales Colegiados del Primer Circuito, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXXI, Abril de 2010, página 2675.

TRIBUTO. EL HECHO IMPONIBLE, COMO UNO DE LOS ELEMENTOS QUE LO CONSTITUYEN, ES LA HIPÓTESIS JURÍDICA O DE FACTO QUE EL LEGISLADOR ELIGE COMO GENERADORA DE LA OBLIGACIÓN CONTRIBUTIVA. El tributo es una prestación patrimonial de carácter coactivo y a título definitivo, que de manera unilateral fija el Estado a cargo de las personas que realizan determinada conducta lícita, definida legalmente mediante una hipótesis jurídica o de hecho que es reflejo de capacidad económica, y cuyo destino es financiar el gasto público. Así, la contribución se configura por elementos cualitativos y elementos cuantitativos, relacionados lógicamente. Los primeros son: 1) el hecho imponible y 2) el sujeto pasivo; calificados así por la doctrina en atención a que acotan o definen el campo de aplicación de cada contribución. Junto a estos elementos

cualitativos existen otros denominados mesurables o cuantitativos, pues tienen como objeto fijar los parámetros para determinar el monto de la deuda tributaria para cada caso concreto, siendo: a) la base imponible y b) el tipo, tasa o tarifa aplicable a la base. Ahora bien, el hecho imponible es la hipótesis jurídica o de hecho que el legislador elige como generadora del tributo, es decir, el conjunto de presupuestos abstractos contenidos en una ley, de cuya concreta existencia derivan determinadas consecuencias jurídicas, principalmente, la obligación tributaria. En otras palabras, el hecho imponible se constituye por las situaciones jurídicas o de facto previstas por el legislador en la ley cuya actualización causa la contribución relativa. Además, la creación del hecho imponible es, por excelencia, la forma por la cual se ejerce la potestad tributaria del Estado, por lo que la delimitación de su estructura queda al total arbitrio del legislador, siempre y cuando respete los principios constitucionales relativos. Por tales razones, el titular de la potestad tributaria normativa puede tipificar en la ley, como hecho imponible, cualquier manifestación de riqueza, es decir, todo acto, situación, calidad o hecho lícitos, siempre y cuando respete, entre otras exigencias, la capacidad contributiva de los sujetos pasivos, que implica la necesidad de que aquéllos han de revestir, explícita o implícitamente, naturaleza económica.

ANEXO 119

Tesis aislada P.CXLVIII/97, emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación –con voto particular del ministro Genaro David Góngora Pimentel—, publicada el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo VI, Noviembre de 1997, página 78.

LEGALIDAD TRIBUTARIA. ALCANCE DEL PRINCIPIO DE RESERVA DE LEY. Este alto tribunal ha sustentado el criterio de que el principio de legalidad se encuentra claramente establecido en el artículo [31 constitucional](#), al expresar en su fracción IV, que los mexicanos deben contribuir para los gastos públicos de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes. Conforme con dicho principio, es necesaria una ley formal para el establecimiento de los tributos, lo que satisface la exigencia de que sean los propios gobernados, a través de sus representantes, los que determinen las cargas fiscales que deben soportar, así como que el contribuyente pueda conocer con suficiente precisión el alcance de sus obligaciones fiscales, de manera que no quede margen a la arbitrariedad. Para determinar el alcance o profundidad del principio de legalidad, es útil acudir al de la reserva de ley, que guarda estrecha semejanza y mantiene una estrecha vinculación con aquél. Pues bien, la doctrina clasifica la reserva de ley en absoluta y relativa. La primera aparece cuando la regulación

de una determinada materia queda acotada en forma exclusiva a la ley formal; en nuestro caso, a la ley emitida por el Congreso, ya federal, ya local. En este supuesto, la materia reservada a la ley no puede ser regulada por otras fuentes. La reserva relativa, en cambio, permite que otras fuentes de la ley vengan a regular parte de la disciplina normativa de determinada materia, pero a condición de que la ley sea la que determine expresa y limitativamente las directrices a las que dichas fuentes deberán ajustarse; esto es, la regulación de las fuentes secundarias debe quedar subordinada a las líneas esenciales que la ley haya establecido para la materia normativa. En este supuesto, la ley puede limitarse a establecer los principios y criterios dentro de los cuales la concreta disciplina de la materia reservada podrá posteriormente ser establecida por una fuente secundaria. Así, no se excluye la posibilidad de que las leyes contengan remisiones a normas reglamentarias, pero sí que tales remisiones hagan posible una regulación independiente y no claramente subordinada a la ley, lo que supondría una degradación de la reserva formulada por la Constitución en favor del legislador. En suma, la clasificación de la reserva de ley en absoluta y relativa se formula con base en el alcance o extensión que sobre cada materia se atribuye a cada especie de reserva. Si en la reserva absoluta la regulación no puede hacerse a través de normas secundarias, sino sólo mediante las que tengan rango de ley, la relativa no precisa siempre de normas primarias. Basta un acto normativo primario que contenga la disciplina general o de principio, para que puedan regularse los aspectos esenciales de la materia respectiva. Precisado lo anterior, este alto tribunal considera que en materia tributaria la reserva es de carácter relativa, toda vez que, por una parte, dicha materia no debe ser regulada en su totalidad por una ley formal, sino que es suficiente sólo un acto normativo primario que contenga la normativa esencial de la referida materia, puesto que de ese modo la presencia del acto normativo primario marca un límite de contenido para las normas secundarias posteriores, las cuales no podrán nunca contravenir lo dispuesto en la norma primaria; y, por otro lado, en casos excepcionales, y que lo justifiquen, pueden existir remisiones a normas secundarias, siempre y cuando tales remisiones hagan una regulación subordinada y dependiente de la ley, y además constituyan un complemento de la regulación legal que sea indispensable por motivos técnicos o para el debido cumplimiento de la finalidad recaudatoria.

ANEXO 120

Tesis aislada 2a. XXIX/2017 (10a.), emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, p. 1404.

RENTA. EL ARTÍCULO 148 DEL REGLAMENTO DE LA LEY DEL IMPUESTO RELATIVO, VIGENTE DEL 18 DE OCTUBRE DE 2003 AL 8 DE OCTUBRE DE 2015, NO TRANSGREDE EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD TRIBUTARIA, EN SUS VERTIENTES DE RESERVA DE LEY Y SUPREMACÍA NORMATIVA. La reserva de ley en materia tributaria es de carácter relativo, por lo cual, los elementos cualitativos de las contribuciones, como son los sujetos y el objeto, no pueden ser desarrollados en un reglamento, sino que deben preverse exclusivamente en una ley, mientras que tratándose de los elementos cuantitativos del tributo, como son la tasa o la base, en muchas ocasiones, para cifrar el hecho imponible es indispensable realizar operaciones o acudir a aspectos técnicos, los cuales sí pueden desarrollarse en normas inferiores. Ahora, los artículos [90 y 94 de la Ley del Impuesto sobre la Renta](#) prevén que deberán pagar dicho gravamen las personas físicas que, entre otros casos, obtengan ingresos en efectivo, en bienes, en crédito, en servicios o de cualquier otro tipo; mientras que el tercer párrafo del diverso numeral [96](#) del propio ordenamiento establece una cláusula habilitante para que, en el reglamento, se prevea el procedimiento de cálculo para el caso específico de la retención por percepciones diferentes a la gratificación anual, participación de utilidades, primas dominicales y primas vacacionales (como lo son las indemnizaciones por terminación de la relación laboral) correspondientes a periodos diversos a un solo mes o a un ejercicio (como son las correspondientes a varios meses). Por su parte, el artículo [148 del Reglamento de la Ley del Impuesto sobre la Renta](#), vigente del 18 de octubre de 2003 al 8 de octubre de 2015, regula lo atinente a la base (el monto total que se obtenga en una sola vez por percepciones gravables correspondientes a varios meses) y a la tasa (la cual se calcula dividiendo el impuesto que se determine en los términos de la fracción III, entre la cantidad que resulte conforme a la fracción I); en consecuencia, si los elementos cualitativos (sujetos y objeto) del gravamen se determinan en un acto formal y materialmente legislativo, y en el precepto reglamentario de referencia, sólo se pormenorizan las operaciones necesarias para obtener elementos meramente cuantitativos (base y tasa), se concluye que el artículo 148 indicado no viola el principio de legalidad tributaria, contenido en el artículo [31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos](#).

ANEXO 121

Tesis aislada P.XLII/2006, emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación, Novena Época, tomo XXII, Mayo de 2006, página 15.

LEGALIDAD TRIBUTARIA. EL PRINCIPIO DE RESERVA DE LEY ES DE CARÁCTER RELATIVO Y SÓLO ES APLICABLE TRATÁNDOSE DE LOS ELEMENTOS QUE DEFINEN A LA CUANTÍA DE LA CONTRIBUCIÓN. El Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que en materia de legalidad tributaria la reserva de ley es de carácter relativo, toda vez que dicha materia no debe ser regulada en su totalidad por una ley formal y materialmente legislativa, sino que es suficiente que los elementos esenciales de la contribución se describan en ella, para que puedan ser desarrollados en otros ordenamientos de menor jerarquía, ya que la presencia del acto normativo primario marca un límite de contenido para las normas secundarias posteriores, las cuales nunca podrán contravenir la norma primaria, además de que tal remisión debe constituir un complemento de la regulación legal que sea indispensable por motivos técnicos o para el debido cumplimiento de la finalidad recaudatoria. En congruencia con tal criterio, se concluye que el principio tributario de reserva de ley es de carácter relativo y aplica únicamente tratándose de los elementos cuantitativos del tributo, como son la tasa o la base, porque en muchas ocasiones, para cifrar el hecho imponible es indispensable realizar operaciones o acudir a aspectos técnicos, lo que no sucede en relación con los elementos cualitativos de las contribuciones, como son los sujetos y el objeto, los cuales no pueden ser desarrollados en un reglamento, sino que deben preverse exclusivamente en una ley.

ANEXO 122

Jurisprudencia 1a./J. 63/2006, emitida por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXIV, Septiembre de 2006, página 34.

CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN. SU ARTÍCULO 33, FRACCIÓN I, INCISO G), VIGENTE A PARTIR DE DOS MIL CUATRO, NO TRANSGREDE EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD TRIBUTARIA. El principio de legalidad tributaria contenido en el artículo [31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos](#), consiste en que mediante un acto formal y materialmente legislativo se establezcan todos los elementos que sirvan de base para realizar el cálculo de una contribución. Ahora bien, el artículo [33, fracción I, inciso g\), del Código Fiscal de la Federación](#), al prever que las autoridades fiscales, para el mejor cumplimiento de sus facultades, proporcionarán asistencia gratuita a los contribuyentes, para lo cual publicarán anualmente las resoluciones que establezcan disposiciones de carácter general agrupándolas de manera que faciliten su

conocimiento; que podrán publicar aisladamente las disposiciones cuyos efectos se limitan a periodos inferiores a un año y que las resoluciones emitidas que se refieran a sujeto, objeto, base, tasa o tarifa, no generarán obligaciones o cargas adicionales a las que determinen las propias leyes fiscales, no transgrede el mencionado principio constitucional. Lo anterior es así, porque la emisión de tales resoluciones en materia fiscal no sólo es permisible sino necesaria, al ser cuerpos normativos sobre aspectos técnicos y operativos para materias específicas, cuya existencia obedece a los constantes avances de la tecnología y al crecimiento de la administración pública, y porque únicamente serán obligatorias si acatan el principio de reserva de Ley relativa, es decir, se sujetan a que las autoridades administrativas, a través de reglas de carácter general, no establezcan cargas adicionales para los contribuyentes en relación con cualquiera de los elementos de las contribuciones, pues de no ser así, no serán observables, siempre y cuando así se determine una vez que se hagan valer los medios de defensa pertinentes y se resuelva lo conducente.

ANEXO 123

Tesis 2a./J. 31/2006, emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXIII, Marzo de 2006, página 234.

CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN. SU ARTÍCULO 33, FRACCIÓN I, INCISO G), VIGENTE A PARTIR DE DOS MIL CUATRO, NO TRANSGREDE EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD TRIBUTARIA. El principio de legalidad tributaria contenido en el artículo [31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos](#), consiste en que mediante un acto formal y materialmente legislativo se establezcan todos los elementos que sirvan de base para realizar el cálculo de una contribución. Ahora bien, el artículo [33, fracción I, inciso g\), del Código Fiscal de la Federación](#), al prever que las autoridades fiscales, para el mejor cumplimiento de sus facultades, proporcionarán asistencia gratuita a los contribuyentes, para lo cual publicarán anualmente las resoluciones que establezcan disposiciones de carácter general agrupándolas de manera que faciliten su conocimiento; que podrán publicar aisladamente las disposiciones cuyos efectos se limitan a periodos inferiores a un año y que las resoluciones emitidas que se refieran a sujeto, objeto, base, tasa o tarifa, no generarán obligaciones o cargas adicionales a las que determinen las propias leyes fiscales, no transgrede el mencionado principio constitucional. Lo anterior es así, porque la emisión de tales resoluciones en materia fiscal no sólo es permisible sino necesaria, al ser cuerpos

normativos sobre aspectos técnicos y operativos para materias específicas, cuya existencia obedece a los constantes avances de la tecnología y al crecimiento de la administración pública, y porque únicamente serán obligatorias si acatan el principio de reserva de ley relativa, es decir, se sujetan a que las autoridades administrativas, a través de reglas de carácter general, no establezcan cargas adicionales para los contribuyentes en relación con cualquiera de los elementos de las contribuciones, pues de no ser así, no serán observables, siempre y cuando así se determine una vez que se hagan valer los medios de defensa pertinentes y se resuelva lo conducente.

ANEXO 124

Tesis aislada XCV/2007, emitida por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicado en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXV, página 794.

GAS NATURAL. LOS ARTÍCULOS 70, FRACCIÓN I Y 105, FRACCIÓN I, DEL REGLAMENTO RESPECTIVO, SON VIOLATORIOS DEL PRINCIPIO DE LEGALIDAD PROPIO DE LA IMPOSICIÓN DE SANCIONES ADMINISTRATIVAS (ARTÍCULOS 14 Y 89, FRACCIÓN I, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL). El principio constitucional de legalidad que rige al derecho administrativo sancionador, exige que las leyes o normas de carácter general por las que se previene un sistema sancionatorio, contengan los componentes esenciales de las obligaciones y derechos en la materia, así como las conductas que constituyen las posibles infracciones a la ley y las sanciones que en cada caso deben imponerse. Bajo esas condiciones, si los artículos [70, fracción I y 105, fracción I, del Reglamento de Gas Natural](#), disponen que serán sancionados con una multa de mil a veinticinco mil veces el importe del salario mínimo, los permisionarios que no entreguen el aviso a que el primero de los numerales se refiere, sin que el artículo [15 de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo](#), prevea esa conducta como supuesto de infracción, ni los parámetros objetivos para imponer la sanción correspondiente, es inconcuso que el precepto reglamentario excede el ejercicio de la facultad reglamentaria consagrada en el artículo [89, fracción I, de la Constitución Federal](#) y, por vía de consecuencia, violenta el principio de legalidad consagrado en el diverso precepto [14 constitucional](#), atento a que debió ser la propia Ley y no el Reglamento, la que desarrollara el ámbito sancionatorio correspondiente.

ANEXO 125

Tesis aislada 1a. CCXL/2015 (10a.), emitida por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 21, Agosto de 2015, Tomo I, página 478.

RÉGIMEN CONTRACTUAL DEL ESTADO. EL PARÁMETRO DE CONTROL CONSTITUCIONAL DE LA FACULTAD REGLAMENTARIA EN MATERIA DE CONTRATACIÓN, SE EXTIENDE AL DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que la legislación secundaria que reglamenta los procesos de licitación es controlable en sede de control constitucional, utilizando los principios rectores de eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez, contenidos en el artículo [134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos](#). Sin embargo, al controlar dicha legislación, los jueces constitucionales deben ser cuidadosos en respetar lo que el Constituyente previó como un amplio margen de configuración para decidir el modelo regulatorio óptimo para cada tiempo y lugar en materia de contratación pública. Asimismo, este alto tribunal ha determinado que dentro de las posibilidades de regulación a disposición del legislador se encuentra la de establecer un determinado régimen de derecho administrativo sancionador para garantizar el cumplimiento del conjunto de los principios rectores referidos. Así, el escrutinio sustantivo identificado como propio del artículo 134 referido, no es aplicable exclusivamente para determinar la validez de la reglamentación sustantiva del régimen contractual del Estado, es decir, exclusivo para verificar la validez de las normas que regulan los procesos licitatorios, o los alternativos cuando no se estimen aquellos idóneos, sino también para verificar la validez de la legislación adjetiva emitida para vigilar el debido cumplimiento de las reglas que integran el régimen contractual del Estado, esto es, para controlar el uso legislativo del derecho administrativo sancionador, en cuyo caso, de tratarse de la Federación, también encontrará su fundamento competencial en los artículos [21 y 73, fracción XXI, inciso b\), constitucionales](#), los cuales establecen conjuntamente la facultad legislativa para determinar las faltas contra la Federación, cuya vigilancia y sanción pueden confiarse a la autoridad administrativa. Así, esta Primera Sala estima que son válidas, desde la perspectiva constitucional, aquellas normas legales que configuran tipos administrativos y sus sanciones cuando el derecho administrativo sancionador sea razonable para lograr la realización de los principios rectores indicados en el artículo 134 constitucional y sean proporcionales, por ejemplo, porque permitan disuadir a los participantes de los procesos licitatorios de realizar conductas contrarias a éstas.

ANEXO 126

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS:

ARTÍCULO 25. Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable, que fortalezca la Soberanía de la Nación y su régimen democrático y que, mediante la competitividad, el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución. La competitividad se entenderá como el conjunto de condiciones necesarias para generar un mayor crecimiento económico, promoviendo la inversión y la generación de empleo.

El Estado velará por la estabilidad de las finanzas públicas y del sistema financiero para coadyuvar a generar condiciones favorables para el crecimiento económico y el empleo. El Plan Nacional de Desarrollo y los planes estatales y municipales deberán observar dicho principio.

El Estado planeará, conducirá, coordinará y orientará la actividad económica nacional, y llevará al cabo la regulación y fomento de las actividades que demande el interés general en el marco de libertades que otorga esta Constitución.

Al desarrollo económico nacional concurrirán, con responsabilidad social, el sector público, el sector social y el sector privado, sin menoscabo de otras formas de actividad económica que contribuyan al desarrollo de la Nación.

El sector público tendrá a su cargo, de manera exclusiva, las áreas estratégicas que se señalan en el artículo 28, párrafo cuarto de la Constitución, manteniendo siempre el Gobierno Federal la propiedad y el control sobre los organismos y empresas productivas del Estado que en su caso se establezcan. Tratándose de la planeación y el control del sistema eléctrico nacional, y del servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica, así como de la exploración y extracción de petróleo y demás hidrocarburos, la Nación llevará a cabo dichas actividades en términos de lo dispuesto por los párrafos sexto y séptimo del artículo 27 de esta Constitución. En las actividades citadas la ley establecerá las normas relativas a la administración, organización, funcionamiento,

procedimientos de contratación y demás actos jurídicos que celebren las empresas productivas del Estado, así como el régimen de remuneraciones de su personal, para garantizar su eficacia, eficiencia, honestidad, productividad, transparencia y rendición de cuentas, con base en las mejores prácticas, y determinará las demás actividades que podrán realizar.

Asimismo podrá participar por sí o con los sectores social y privado, de acuerdo con la ley, para impulsar y organizar las áreas prioritarias del desarrollo.

Bajo criterios de equidad social, productividad y sustentabilidad se apoyará e impulsará a las empresas de los sectores social y privado de la economía, sujetándolos a las modalidades que dicte el interés público y al uso, en beneficio general, de los recursos productivos, cuidando su conservación y el medio ambiente.

La ley establecerá los mecanismos que faciliten la organización y la expansión de la actividad económica del sector social: de los ejidos, organizaciones de trabajadores, cooperativas, comunidades, empresas que pertenezcan mayoritaria o exclusivamente a los trabajadores y, en general, de todas las formas de organización social para la producción, distribución y consumo de bienes y servicios socialmente necesarios.

La ley alentará y protegerá la actividad económica que realicen los particulares y proveerá las condiciones para que el desenvolvimiento del sector privado contribuya al desarrollo económico nacional, promoviendo la competitividad e implementando una política nacional para el desarrollo industrial sustentable que incluya vertientes sectoriales y regionales, en los términos que establece esta Constitución.

A fin de contribuir al cumplimiento de los objetivos señalados en los párrafos primero, sexto y noveno de este artículo, las autoridades de todos los órdenes de gobierno, en el ámbito de su competencia, deberán implementar políticas públicas de mejora regulatoria para la simplificación de regulaciones, trámites, servicios y demás objetivos que establezca la ley general en la materia.”

ANEXO 127

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS:

ARTÍCULO 26-

A. El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, competitividad, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la nación.

Los fines del proyecto nacional contenidos en esta Constitución determinarán los objetivos de la planeación. La planeación será democrática y deliberativa. Mediante los mecanismos de participación que establezca la ley, recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y los programas de desarrollo. Habrá un plan nacional de desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la Administración Pública Federal.

La ley facultará al Ejecutivo para que establezca los procedimientos de participación y consulta popular en el sistema nacional de planeación democrática, y los criterios para la formulación, instrumentación, control y evaluación del plan y los programas de desarrollo. Asimismo, determinará los órganos responsables del proceso de planeación y las bases para que el Ejecutivo Federal coordine mediante convenios con los gobiernos de las entidades federativas e induzca y concierte con los particulares las acciones a realizar para su elaboración y ejecución. El plan nacional de desarrollo considerará la continuidad y adaptaciones necesarias de la política nacional para el desarrollo industrial, con vertientes sectoriales y regionales.

B. El Estado contará con un Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica cuyos datos serán considerados oficiales. Para la Federación, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, los datos contenidos en el Sistema serán de uso obligatorio en los términos que establezca la ley.

La responsabilidad de normar y coordinar dicho Sistema estará a cargo de un organismo con autonomía técnica y de gestión, personalidad jurídica y patrimonio propios, con las facultades necesarias para regular la captación, procesamiento y publicación de la información que se genere y proveer a su observancia.

El organismo tendrá una Junta de Gobierno integrada por cinco miembros, uno de los cuales fungirá como Presidente de ésta y del propio organismo; serán designados por el Presidente de la República con la aprobación de la Cámara de Senadores o en sus recesos por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión.

La ley establecerá las bases de organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica, de acuerdo con los principios de accesibilidad a la información, transparencia, objetividad e independencia; los requisitos que deberán cumplir los miembros de la Junta de Gobierno, la duración y escalonamiento de su encargo.

Los miembros de la Junta de Gobierno sólo podrán ser removidos por causa grave y no podrán tener ningún otro empleo, cargo o comisión, con excepción de los no remunerados en instituciones docentes, científicas, culturales o de beneficencia; y estarán sujetos a lo dispuesto por el Título Cuarto de esta Constitución.

En el sistema de planeación democrática y deliberativa, el Congreso de la Unión tendrá la intervención que señale la ley

El organismo calculará en los términos que señale la ley, el valor de la Unidad de Medida y Actualización que será utilizada como unidad de cuenta, índice, base, medida o referencia para determinar la cuantía del pago de las obligaciones y supuestos previstos en las leyes federales, de las entidades federativas y del Distrito Federal, así como en las disposiciones jurídicas que emanen de todas las anteriores.

Las obligaciones y supuestos denominados en Unidades de Medida y Actualización se considerarán de monto determinado y se solventarán entregando su equivalente en moneda nacional. Al efecto, deberá multiplicarse el monto de la obligación o supuesto, expresado en las citadas unidades, por el valor de dicha unidad a la fecha correspondiente.

C. El Estado contará con un Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, que será un órgano autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propios, a cargo de la medición de la pobreza y de la evaluación de los programas, objetivos, metas y acciones de la política de desarrollo social, así como de emitir recomendaciones en los términos que disponga la ley, la cual

establecerá las formas de coordinación del órgano con las autoridades federales, locales y municipales para el ejercicio de sus funciones.

El Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social estará integrado por un Presidente y seis Consejeros que deberán ser ciudadanos mexicanos de reconocido prestigio en los sectores privado y social, así como en los ámbitos académico y profesional; tener experiencia mínima de diez años en materia de desarrollo social, y no pertenecer a algún partido político o haber sido candidato a ocupar un cargo público de elección popular. Serán nombrados, bajo el procedimiento que determine la ley, por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados. El nombramiento podrá ser objetado por el Presidente de la República en un plazo de diez días hábiles y, si no lo hiciera, ocupará el cargo de consejero la persona nombrada por la Cámara de Diputados. Cada cuatro años serán sustituidos los dos consejeros de mayor antigüedad en el cargo, salvo que fuesen propuestos y ratificados para un segundo período.

El Presidente del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social será elegido en los mismos términos del párrafo anterior. Durará en su encargo cinco años, podrá ser reelecto por una sola vez y sólo podrá ser removido de sus funciones en los términos del Título Cuarto de esta Constitución.

El Presidente del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social presentará anualmente a los Poderes de la Unión un informe de actividades. Comparecerá ante las Cámaras del Congreso en los términos que disponga la ley.”

ANEXO 128

LEY DE PLANEACIÓN

ARTÍCULO 30.- Para los efectos de esta Ley se entiende por planeación nacional de desarrollo la ordenación racional y sistemática de acciones que, en base al ejercicio de las atribuciones del Ejecutivo Federal en materia de regulación y promoción de la actividad económica, social, política, cultural, de protección al ambiente y aprovechamiento racional de los recursos naturales así como

de ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y desarrollo urbano, tiene como propósito la transformación de la realidad del país, de conformidad con las normas, principios y objetivos que la propia Constitución y la ley establecen.

Mediante la planeación se fijarán objetivos, metas, estrategias y prioridades, así como criterios basados en estudios de factibilidad cultural; se asignarán recursos, responsabilidades y tiempos de ejecución, se coordinarán acciones y se evaluarán resultados.

(...)

ARTÍCULO 21.- El Plan Nacional de Desarrollo deberá elaborarse, aprobarse y publicarse dentro de un plazo de seis meses contados a partir de la fecha en que toma posesión el Presidente de la República, y su vigencia no excederá del período constitucional que le corresponda, aunque podrá contener consideraciones y proyecciones de más largo plazo.

El Plan Nacional de Desarrollo precisará los objetivos nacionales, estrategia y prioridades del desarrollo integral y sustentable del país, contendrá previsiones sobre los recursos que serán asignados a tales fines; determinará los instrumentos y responsables de su ejecución, establecerá los lineamientos de política de carácter global, sectorial y regional; sus previsiones se referirán al conjunto de la actividad económica, social y cultural, tomando siempre en cuenta las variables ambientales que se relacionen a éstas y regirá el contenido de los programas que se generen en el sistema nacional de planeación democrática.

La categoría de Plan queda reservada al Plan Nacional de Desarrollo.

ANEXO 129

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS:

ARTÍCULO 27. La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originariamente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada.

Las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización.

La nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana. En consecuencia, se dictarán las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población; para preservar y restaurar el equilibrio ecológico; para el fraccionamiento de los latifundios; para disponer, en los términos de la ley reglamentaria, la organización y explotación colectiva de los ejidos y comunidades; para el desarrollo de la pequeña propiedad rural; para el fomento de la agricultura, de la ganadería, de la silvicultura y de las demás actividades económicas en el medio rural, y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad.

Corresponde a la Nación el dominio directo de todos los recursos naturales de la plataforma continental y los zócalos submarinos de las islas; de todos los minerales o substancias que en vetas, mantos, masas o yacimientos, constituyan depósitos cuya naturaleza sea distinta de los componentes de los terrenos, tales como los minerales de los que se extraigan metales y metaloides utilizados en la industria; los yacimientos de piedras preciosas, de sal de gema y las salinas formadas directamente por las aguas marinas; los productos derivados de la descomposición de las rocas, cuando su explotación necesite trabajos subterráneos; los yacimientos minerales u orgánicos de materias susceptibles de ser utilizadas como fertilizantes; los combustibles minerales sólidos; el petróleo y todos los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos; y el espacio situado sobre el territorio nacional, en la extensión y términos que fije el Derecho Internacional.

Son propiedad de la Nación las aguas de los mares territoriales en la extensión y términos que fije el Derecho Internacional; las aguas marinas interiores; las de las lagunas y esteros que se comuniquen permanente o intermitentemente con el mar; las de los lagos interiores de formación natural que estén ligados directamente a corrientes constantes; las de los ríos y sus afluentes directos o

indirectos, desde el punto del cauce en que se inicien las primeras aguas permanentes, intermitentes o torrenciales, hasta su desembocadura en el mar, lagos, lagunas o esteros de propiedad nacional; las de las corrientes constantes o intermitentes y sus afluentes directos o indirectos, cuando el cauce de aquéllas en toda su extensión o en parte de ellas, sirva de límite al territorio nacional o a dos entidades federativas, o cuando pase de una entidad federativa a otra o cruce la línea divisoria de la República; la de los lagos, lagunas o esteros cuyos vasos, zonas o riberas, estén cruzadas por líneas divisorias de dos o más entidades o entre la República y un país vecino, o cuando el límite de las riberas sirva de lindero entre dos entidades federativas o a la República con un país vecino; las de los manantiales que broten en las playas, zonas marítimas, cauces, vasos o riberas de los lagos, lagunas o esteros de propiedad nacional, y las que se extraigan de las minas; y los cauces, lechos o riberas de los lagos y corrientes interiores en la extensión que fija la ley. Las aguas del subsuelo pueden ser libremente alumbradas mediante obras artificiales y apropiarse por el dueño del terreno, pero cuando lo exija el interés público o se afecten otros aprovechamientos, el Ejecutivo Federal podrá reglamentar su extracción y utilización y aún establecer zonas vedadas, al igual que para las demás aguas de propiedad nacional. Cualesquiera otras aguas no incluidas en la enumeración anterior, se considerarán como parte integrante de la propiedad de los terrenos por los que corran o en los que se encuentren sus depósitos, pero si se localizaren en dos o más predios, el aprovechamiento de estas aguas se considerará de utilidad pública, y quedará sujeto a las disposiciones que dicten las entidades federativas.

En los casos a que se refieren los dos párrafos anteriores, el dominio de la Nación es inalienable e imprescriptible y la explotación, el uso o el aprovechamiento de los recursos de que se trata, por los particulares o por sociedades constituidas conforme a las leyes mexicanas, no podrá realizarse sino mediante concesiones, otorgadas por el Ejecutivo Federal, de acuerdo con las reglas y condiciones que establezcan las leyes, salvo en radiodifusión y telecomunicaciones, que serán otorgadas por el Instituto Federal de Telecomunicaciones. Las normas legales relativas a obras o trabajos de explotación de los minerales y substancias a que se refiere el párrafo cuarto, regularán la ejecución y comprobación de los que se efectúen o deban efectuarse a partir de su vigencia, independientemente de la fecha de otorgamiento de las concesiones, y su inobservancia dará lugar a la cancelación de éstas. El Gobierno Federal tiene la facultad de establecer reservas nacionales y suprimirlas. Las declaratorias correspondientes se harán por el Ejecutivo en los casos y condiciones que las leyes prevean. Tratándose de minerales radiactivos no se otorgarán concesiones. Corresponde exclusivamente a la Nación la planeación y el control del sistema eléctrico nacional, así

como el servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica; en estas actividades no se otorgarán concesiones, sin perjuicio de que el Estado pueda celebrar contratos con particulares en los términos que establezcan las leyes, mismas que determinarán la forma en que los particulares podrán participar en las demás actividades de la industria eléctrica.

Tratándose del petróleo y de los hidrocarburos sólidos, líquidos o gaseosos, en el subsuelo, la propiedad de la Nación es inalienable e imprescriptible y no se otorgarán concesiones. Con el propósito de obtener ingresos para el Estado que contribuyan al desarrollo de largo plazo de la Nación, ésta llevará a cabo las actividades de exploración y extracción del petróleo y demás hidrocarburos mediante asignaciones a empresas productivas del Estado o a través de contratos con éstas o con particulares, en los términos de la Ley Reglamentaria. Para cumplir con el objeto de dichas asignaciones o contratos las empresas productivas del Estado podrán contratar con particulares. En cualquier caso, los hidrocarburos en el subsuelo son propiedad de la Nación y así deberá afirmarse en las asignaciones o contratos.

Corresponde también a la Nación el aprovechamiento de los combustibles nucleares para la generación de energía nuclear y la regulación de sus aplicaciones en otros propósitos. El uso de la energía nuclear sólo podrá tener fines pacíficos.

La Nación ejerce en una zona económica exclusiva situada fuera del mar territorial y adyacente a éste, los derechos de soberanía y las jurisdicciones que determinen las leyes del Congreso. La zona económica exclusiva se extenderá a doscientas millas náuticas, medidas a partir de la línea de base desde la cual se mide el mar territorial. En aquellos casos en que esa extensión produzca superposición con las zonas económicas exclusivas de otros Estados, la delimitación de las respectivas zonas se hará en la medida en que resulte necesario, mediante acuerdo con estos Estados.

La capacidad para adquirir el dominio de las tierras y aguas de la Nación, se regirá por las siguientes prescripciones:

I. Sólo los mexicanos por nacimiento o por naturalización y las sociedades mexicanas tienen derecho para adquirir el dominio de las tierras, aguas y sus accesiones o para obtener concesiones de explotación de minas o aguas. El Estado podrá conceder el mismo derecho a los extranjeros, siempre

que convengan ante la Secretaría de Relaciones en considerarse como nacionales respecto de dichos bienes y en no invocar por lo mismo la protección de sus gobiernos por lo que se refiere a aquéllos; bajo la pena, en caso de faltar al convenio, de perder en beneficio de la Nación, los bienes que hubieren adquirido en virtud del mismo. En una faja de cien kilómetros a lo largo de las fronteras y de cincuenta en las playas, por ningún motivo podrán los extranjeros adquirir el dominio directo sobre tierras y aguas.

El Estado de acuerdo con los intereses públicos internos y los principios de reciprocidad, podrá, a juicio de la Secretaría de Relaciones, conceder autorización a los Estados extranjeros para que adquieran, en el lugar permanente de la residencia de los Poderes Federales, la propiedad privada de bienes inmuebles necesarios para el servicio directo de sus embajadas o legaciones.

II. Las asociaciones religiosas que se constituyan en los términos del artículo 130 y su ley reglamentaria tendrán capacidad para adquirir, poseer o administrar, exclusivamente, los bienes que sean indispensables para su objeto, con los requisitos y limitaciones que establezca la ley reglamentaria;

III. Las instituciones de beneficencia, pública o privada, que tengan por objeto el auxilio de los necesitados, la investigación científica, la difusión de la enseñanza, la ayuda recíproca de los asociados, o cualquier otro objeto lícito, no podrán adquirir más bienes raíces que los indispensables para su objeto, in mediata o directamente destinados a él, con sujeción a lo que determine la ley reglamentaria;

IV. Las sociedades mercantiles por acciones podrán ser propietarias de terrenos rústicos pero únicamente en la extensión que sea necesaria para el cumplimiento de su objeto.

En ningún caso las sociedades de esta clase podrán tener en propiedad tierras dedicadas a actividades agrícolas, ganaderas o forestales en mayor extensión que la respectiva equivalente a veinticinco veces los límites señalados en la fracción XV de este artículo. La ley reglamentaria regulará la estructura de capital y el número mínimo de socios de estas sociedades, a efecto de que las tierras propiedad de la sociedad no excedan en relación con cada socio los límites de la pequeña propiedad. En este caso, toda propiedad accionaria individual, correspondiente a terrenos rústicos,

será acumulable para efectos de cómputo. Asimismo, la ley señalará las condiciones para la participación extranjera en dichas sociedades.

La propia ley establecerá los medios de registro y control necesarios para el cumplimiento de lo dispuesto por esta fracción;

V. Los bancos debidamente autorizados, conforme a las leyes de instituciones de crédito, podrán tener capitales impuestos, sobre propiedades urbanas y rústicas de acuerdo con las prescripciones de dichas leyes, pero no podrán tener en propiedad o en administración más bienes raíces que los enteramente necesarios para su objeto directo.

VI. Las entidades federativas, lo mismo que los Municipios de toda la República, tendrán plena capacidad para adquirir y poseer todos los bienes raíces necesarios para los servicios públicos.

Las leyes de la Federación y de las entidades federativas en sus respectivas jurisdicciones, determinarán los casos en que sea de utilidad pública la ocupación de la propiedad privada, y de acuerdo con dichas leyes la autoridad administrativa hará la declaración correspondiente. El precio que se fijará como indemnización a la cosa expropiada, se basará en la cantidad que como valor fiscal de ella figure en las oficinas catastrales o recaudadoras, ya sea que este valor haya sido manifestado por el propietario o simplemente aceptado por él de un modo tácito por haber pagado sus contribuciones con esta base. El exceso de valor o el demérito que haya tenido la propiedad particular por las mejoras o deterioros ocurridos con posterioridad a la fecha de la asignación del valor fiscal, será lo único que deberá quedar sujeto a juicio pericial y a resolución judicial. Esto mismo se observará cuando se trate de objetos cuyo valor no esté fijado en las oficinas rentísticas.

El ejercicio de las acciones que corresponden a la Nación, por virtud de las disposiciones del presente artículo, se hará efectivo por el procedimiento judicial; pero dentro de este procedimiento y por orden de los tribunales correspondientes, que se dictará en el plazo máximo de un mes, las autoridades administrativas procederán desde luego a la ocupación, administración, remate o venta de las tierras o aguas de que se trate y todas sus accesiones, sin que en ningún caso pueda revocarse lo hecho por las mismas autoridades antes que se dicte sentencia ejecutoriada.

VII. Se reconoce la personalidad jurídica de los núcleos de población ejidales y comunales y se protege su propiedad sobre la tierra, tanto para el asentamiento humano como para actividades productivas.

La ley protegerá la integridad de las tierras de los grupos indígenas.

La ley, considerando el respeto y fortalecimiento de la vida comunitaria de los ejidos y comunidades, protegerá la tierra para el asentamiento humano y regulará el aprovechamiento de tierras, bosques y aguas de uso común y la provisión de acciones de fomento necesarias para elevar el nivel de vida de sus pobladores.

La ley, con respeto a la voluntad de los ejidatarios y comuneros para adoptar las condiciones que más les convengan en el aprovechamiento de sus recursos productivos, regulará el ejercicio de los derechos de los comuneros sobre la tierra y de cada ejidatario sobre su parcela. Asimismo establecerá los procedimientos por los cuales ejidatarios y comuneros podrán asociarse entre sí, con el Estado o con terceros y otorgar el uso de sus tierras; y, tratándose de ejidatarios, transmitir sus derechos parcelarios entre los miembros del núcleo de población; igualmente fijará los requisitos y procedimientos conforme a los cuales la asamblea ejidal otorgará al ejidatario el dominio sobre su parcela. En caso de enajenación de parcelas se respetará el derecho de preferencia que prevea la ley.

Dentro de un mismo núcleo de población, ningún ejidatario podrá ser titular de más tierra que la equivalente al 5% del total de las tierras ejidales. En todo caso, la titularidad de tierras en favor de un solo ejidatario deberá ajustarse a los límites señalados en la fracción XV.

La asamblea general es el órgano supremo del núcleo de población ejidal o comunal, con la organización y funciones que la ley señale. El comisariado ejidal o de bienes comunales, electo democráticamente en los términos de la ley, es el órgano de representación del núcleo y el responsable de ejecutar las resoluciones de la asamblea.

La restitución de tierras, bosques y aguas a los núcleos de población se hará en los términos de la ley reglamentaria;

VIII. Se declaran nulas;

a) Todas las enajenaciones de tierras, aguas y montes pertenecientes a los pueblos, rancherías, congregaciones o comunidades, hechas por los jefes políticos, Gobernadores de los Estados, o cualquiera otra autoridad local en contravención a lo dispuesto en la Ley de 25 de junio de 1856 y demás leyes y disposiciones relativas;

b) Todas las concesiones: composiciones o ventas de tierras, aguas y montes, hechas por las Secretarías de Fomento, Hacienda o cualquiera otra autoridad federal, desde el día primero de diciembre de 1876, hasta la fecha, con las cuales se hayan invadido y ocupado ilegalmente los ejidos, terrenos de común repartimiento o cualquiera otra clase, pertenecientes a los pueblos, rancherías, congregaciones o comunidades, y núcleos de población.

c) Todas las diligencias de apeo o deslinde, transacciones, enajenaciones o remates practicados durante el período de tiempo a que se refiere la fracción anterior, por compañías, jueces u otras autoridades de los Estados o de la Federación, con los cuales se hayan invadido u ocupado ilegalmente tierras, aguas y montes de los ejidos, terrenos de común repartimiento, o de cualquiera otra clase, pertenecientes a núcleos de población.

Quedan exceptuadas de la nulidad anterior, únicamente las tierras que hubieren sido tituladas en los repartimientos hechos con apego a la Ley de 25 de junio de 1856 y poseídas en nombre propio a título de dominio por más de diez años cuando su superficie no exceda de cincuenta hectáreas.

IX. La división o reparto que se hubiere hecho con apariencia de legítima entre los vecinos de algún núcleo de población y en la que haya habido error o vicio, podrá ser nulificada cuando así lo soliciten las tres cuartas partes de los vecinos que estén en posesión de una cuarta parte de los terrenos, materia de la división, o una cuarta parte de los mismos vecinos cuando estén en posesión de las tres cuartas partes de los terrenos.

(...)

XVII. El Congreso de la Unión y las legislaturas de los estados, en sus respectivas jurisdicciones, expedirán leyes que establezcan los procedimientos para el fraccionamiento y enajenación de las extensiones que llegaren a exceder los límites señalados en las fracciones IV y XV de este artículo.

El excedente deberá ser fraccionado y enajenado por el propietario dentro del plazo de un año contado a partir de la notificación correspondiente. Si transcurrido el plazo el excedente no se ha enajenado, la venta deberá hacerse mediante pública almoneda. En igualdad de condiciones, se respetará el derecho de preferencia que prevea la ley reglamentaria.

Las leyes locales organizarán el patrimonio de familia, determinando los bienes que deben constituirlo, sobre la base de que será inalienable y no estará sujeto a embargo ni a gravamen ninguno;

XVIII. Se declaran revisables todos los contratos y concesiones hechas por los Gobiernos anteriores desde el año de 1876, que hayan traído por consecuencia el acaparamiento de tierras, aguas y riquezas naturales de la Nación, por una sola persona o sociedad, y se faculta al Ejecutivo de la Unión para declararlos nulos cuando impliquen perjuicios graves para el interés público.

XIX. Con base en esta Constitución, el Estado dispondrá las medidas para la expedita y honesta impartición de la justicia agraria, con objeto de garantizar la seguridad jurídica en la tenencia de la (sic DOF 03-02-1983) tierra ejidal, comunal y de la pequeña propiedad, y apoyará la asesoría legal de los campesinos.

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

La ley establecerá un órgano para la procuración de justicia agraria, y

XX. El Estado promoverá las condiciones para el desarrollo rural integral, con el propósito de generar empleo y garantizar a la población campesina el bienestar y su participación e incorporación en el desarrollo nacional, y fomentará la actividad agropecuaria y forestal para el

óptimo uso de la tierra, con obras de infraestructura, insumos, créditos, servicios de capacitación y asistencia técnica. Asimismo expedirá la legislación reglamentaria para planear y organizar la producción agropecuaria, su industrialización y comercialización, considerándolas de interés público.

El desarrollo rural integral y sustentable a que se refiere el párrafo anterior, también tendrá entre sus fines que el Estado garantice el abasto suficiente y oportuno de los alimentos básicos que la ley establezca.

ANEXO 130

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS:

ARTÍCULO 28. En los Estados Unidos Mexicanos quedan prohibidos los monopolios, la (sic DOF 03-02- 1983) prácticas monopólicas, los estancos y las exenciones de impuestos en los términos y condiciones que fijan las leyes. El mismo tratamiento se dará a ls (sic DOF 03-02-1983) prohibiciones a título de protección a la industria.

En consecuencia, la ley castigará severamente, y las autoridades perseguirán con eficacia, toda concentración o acaparamiento en una o pocas manos de artículos de consumo necesario y que tenga por objeto obtener el alza de los precios; todo acuerdo, procedimiento o combinación de los productores, industriales, comerciantes o empresarios de servicios, que de cualquier manera hagan, para evitar la libre concurrencia o la competencia entre sí o para obligar a los consumidores a pagar precios exagerados y, en general, todo lo que constituya una ventaja exclusiva indebida a favor de una o varias personas determinadas y con perjuicio del público en general o de alguna clase social.

Las leyes fijarán bases para que se señalen precios máximos a los artículos, materias o productos que se consideren necesarios para la economía nacional o el consumo popular, así como para imponer modalidades a la organización de la distribución de esos artículos, materias o productos, a fin de evitar que intermediaciones innecesarias o excesivas provoquen insuficiencia en el abasto, así como el alza de precios. La ley protegerá a los consumidores y propiciará su organización para el mejor cuidado de sus intereses.

No constituirán monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva en las siguientes áreas estratégicas: correos, telégrafos y radiotelegrafía; minerales radiactivos y generación de energía nuclear; la planeación y el control del sistema eléctrico nacional, así como el servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica, y la exploración y extracción del petróleo y de los demás hidrocarburos, en los términos de los párrafos sexto y séptimo del artículo 27 de esta Constitución, respectivamente; así como las actividades que expresamente señalen las leyes que expida el Congreso de la Unión. La comunicación vía satélite y los ferrocarriles son áreas prioritarias para el desarrollo nacional en los términos del artículo 25 de esta Constitución; el Estado al ejercer en ellas su rectoría, protegerá la seguridad y la soberanía de la Nación, y al otorgar concesiones o permisos mantendrá o establecerá el dominio de las respectivas vías de comunicación de acuerdo con las leyes de la materia.

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

El Estado tendrá un banco central que será autónomo en el ejercicio de sus funciones y en su administración. Su objetivo prioritario será procurar la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional, fortaleciendo con ello la rectoría del desarrollo nacional que corresponde al Estado. Ninguna autoridad podrá ordenar al banco conceder financiamiento. El Estado contará con un fideicomiso público denominado Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo, cuya Institución Fiduciaria será el banco central y tendrá por objeto, en los términos que establezca la ley, recibir, administrar y distribuir los ingresos derivados de las asignaciones y contratos a que se refiere el párrafo séptimo del artículo 27 de esta Constitución, con excepción de los impuestos.

No constituyen monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva, a través del banco central en las áreas estratégicas de acuñación de moneda y emisión de billetes. El banco central, en los términos que establezcan las leyes y con la intervención que corresponda a las autoridades competentes, regulará los cambios, así como la intermediación y los servicios financieros, contando con las atribuciones de autoridad necesarias para llevar a cabo dicha regulación y proveer a su observancia. La conducción del banco estará a cargo de personas cuya

designación será hecha por el Presidente de la República con la aprobación de la Cámara de Senadores o de la Comisión Permanente, en su caso; desempeñarán su encargo por períodos cuya duración y escalonamiento provean al ejercicio autónomo de sus funciones; sólo podrán ser removidas por causa grave y no podrán tener ningún otro empleo, cargo o comisión, con excepción de aquéllos que actúen en representación del banco y de los no remunerados en asociaciones docentes, científicas, culturales o de beneficencia (sic DOF 20-08-1993). Las personas encargadas de la conducción del banco central, podrán ser sujetos de juicio político conforme a lo dispuesto por el artículo 110 de esta Constitución.

El Poder Ejecutivo contará con los órganos reguladores coordinados en materia energética, denominados Comisión Nacional de Hidrocarburos y Comisión Reguladora de Energía, en los términos que determine la ley.

No constituyen monopolios las asociaciones de trabajadores formadas para proteger sus propios intereses y las asociaciones o sociedades cooperativas de productores para que, en defensa de sus intereses o del interés general, vendan directamente en los mercados extranjeros los productos nacionales o industriales que sean la principal fuente de riqueza de la región en que se produzcan o que no sean artículos de primera necesidad, siempre que dichas asociaciones estén bajo vigilancia o amparo del Gobierno Federal o de las entidades federativas, y previa autorización que al efecto se obtenga de las Legislaturas respectivas en cada caso. Las mismas Legislaturas, por sí o a propuesta del Ejecutivo podrán derogar, cuando así lo exijan las necesidades públicas, las autorizaciones concedidas para la formación de las asociaciones de que se trata.

Tampoco constituyen monopolios los privilegios que por determinado tiempo se concedan a los autores y artistas para la producción de sus obras y los que para el uso exclusivo de sus inventos, se otorguen a los inventores y perfeccionadores de alguna mejora.

El Estado, sujetándose a las leyes, podrá en casos de interés general, concesionar la prestación de servicios públicos o la explotación, uso y aprovechamiento de bienes de dominio de la Federación, salvo las excepciones que las mismas prevengan. Las leyes fijarán las modalidades y condiciones que aseguren la eficacia de la prestación de los servicios y la utilización social de los bienes, y evitarán fenómenos de concentración que contraríen el interés público.

La sujeción a regímenes de servicio público se apegará a lo dispuesto por la Constitución y sólo podrá llevarse a cabo mediante ley.

Se podrán otorgar subsidios a actividades prioritarias, cuando sean generales, de carácter temporal y no afecten sustancialmente las finanzas de la Nación. El Estado vigilará su aplicación y evaluará los resultados de ésta.

El Estado contará con una Comisión Federal de Competencia Económica, que será un órgano autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propio, que tendrá por objeto garantizar la libre competencia y concurrencia, así como prevenir, investigar y combatir los monopolios, las prácticas monopólicas, las concentraciones y demás restricciones al funcionamiento eficiente de los mercados, en los términos que establecen esta Constitución y las leyes. La Comisión contará con las facultades necesarias para cumplir eficazmente con su objeto, entre ellas las de ordenar medidas para eliminar las barreras a la competencia y la libre concurrencia; regular el acceso a insumos esenciales, y ordenar la desincorporación de activos, derechos, partes sociales o acciones de los agentes económicos, en las proporciones necesarias para eliminar efectos anticompetitivos.

El Estado contará con una Comisión Federal de Competencia Económica, que será un órgano autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propio, que tendrá por objeto garantizar la libre competencia y concurrencia, así como prevenir, investigar y combatir los monopolios, las prácticas monopólicas, las concentraciones y demás restricciones al funcionamiento eficiente de los mercados, en los términos que establecen esta Constitución y las leyes. La Comisión contará con las facultades necesarias para cumplir eficazmente con su objeto, entre ellas las de ordenar medidas para eliminar las barreras a la competencia y la libre concurrencia; regular el acceso a insumos esenciales, y ordenar la desincorporación de activos, derechos, partes sociales o acciones de los agentes económicos, en las proporciones necesarias para eliminar efectos anticompetitivos.

El Instituto Federal de Telecomunicaciones será también la autoridad en materia de competencia económica de los sectores de radiodifusión y telecomunicaciones, por lo que en éstos ejercerá en forma exclusiva las facultades que este artículo y las leyes establecen para la Comisión Federal de Competencia Económica y regulará de forma asimétrica a los participantes en estos mercados con el objeto de eliminar eficazmente las barreras a la competencia y la libre concurrencia; impondrá límites a la concentración nacional y regional de frecuencias, al concesionamiento y a la propiedad

cruzada que controle varios medios de comunicación que sean concesionarios de radiodifusión y telecomunicaciones que sirvan a un mismo mercado o zona de cobertura geográfica, y ordenará la desincorporación de activos, derechos o partes necesarias para asegurar el cumplimiento de estos límites, garantizando lo dispuesto en los artículos 6o. y 7o. de esta Constitución.

Corresponde al Instituto, el otorgamiento, la revocación, así como la autorización de cesiones o cambios de control accionario, titularidad u operación de sociedades relacionadas con concesiones en materia de radiodifusión y telecomunicaciones. El Instituto notificará al Secretario del ramo previo a su determinación, quien podrá emitir una opinión técnica. Las concesiones podrán ser para uso comercial, público, privado y social que incluyen las comunitarias y las indígenas, las que se sujetarán, de acuerdo con sus fines, a los principios establecidos en los artículos 2o., 3o., 6o. y 7o. de esta Constitución. El Instituto fijará el monto de las contraprestaciones por el otorgamiento de las concesiones, así como por la autorización de servicios vinculados a éstas, previa opinión de la autoridad hacendaria. Las opiniones a que se refiere este párrafo no serán vinculantes y deberán emitirse en un plazo no mayor de treinta días; transcurrido dicho plazo sin que se emitan las opiniones, el Instituto continuará los trámites correspondientes

Las concesiones del espectro radioeléctrico serán otorgadas mediante licitación pública, a fin de asegurar la máxima concurrencia, previniendo fenómenos de concentración que contraríen el interés público y asegurando el menor precio de los servicios al usuario final; en ningún caso el factor determinante para definir al ganador de la licitación será meramente económico. Las concesiones para uso público y social serán sin fines de lucro y se otorgarán bajo el mecanismo de asignación directa conforme a lo previsto por la ley y en condiciones que garanticen la transparencia del procedimiento. El Instituto Federal de Telecomunicaciones llevará un registro público de concesiones. La ley establecerá un esquema efectivo de sanciones que señale como causal de revocación del título de concesión, entre otras, el incumplimiento de las resoluciones que hayan quedado firmes en casos de conductas vinculadas con prácticas monopólicas. En la revocación de las concesiones, el Instituto dará aviso previo al Ejecutivo Federal a fin de que éste ejerza, en su caso, las atribuciones necesarias que garanticen la continuidad en la prestación del servicio.

El Instituto Federal de Telecomunicaciones garantizará que el Gobierno Federal cuente con las concesiones necesarias para el ejercicio de sus funciones.

La Comisión Federal de Competencia Económica y el Instituto Federal de Telecomunicaciones, serán independientes en sus decisiones y funcionamiento, profesionales en su desempeño e imparciales en sus actuaciones, y se regirán conforme a lo siguiente:

I. Dictarán sus resoluciones con plena independencia; II. Ejercerán su presupuesto de forma autónoma. La Cámara de Diputados garantizará la suficiencia presupuestal a fin de permitirles el ejercicio eficaz y oportuno de sus competencias; III. Emitirán su propio estatuto orgánico, mediante un sistema de votación por mayoría calificada; IV. Podrán emitir disposiciones administrativas de carácter general exclusivamente para el cumplimiento de su función regulatoria en el sector de su competencia; V. Las leyes garantizarán, dentro de cada organismo, la separación entre la autoridad que conoce de la etapa de investigación y la que resuelve en los procedimientos que se sustancien en forma de juicio; VI. Los órganos de gobierno deberán cumplir con los principios de transparencia y acceso a la información. Deliberarán en forma colegiada y decidirán los asuntos por mayoría de votos; sus sesiones, acuerdos y resoluciones serán de carácter público con las excepciones que determine la ley; VII. Las normas generales, actos u omisiones de la Comisión Federal de Competencia Económica y del Instituto Federal de Telecomunicaciones podrán ser impugnados únicamente mediante el juicio de amparo indirecto y no serán objeto de suspensión. Solamente en los casos en que la Comisión Federal de Competencia Económica imponga multas o la desincorporación de activos, derechos, partes sociales o acciones, éstas se ejecutarán hasta que se resuelva el juicio de amparo que, en su caso, se promueva. Cuando se trate de resoluciones de dichos organismos emanadas de un procedimiento seguido en forma de juicio sólo podrá impugnarse la que ponga fin al mismo por violaciones cometidas en la resolución o durante el procedimiento; las normas generales aplicadas durante el procedimiento sólo podrán reclamarse en el amparo promovido contra la resolución referida. Los juicios de amparo serán sustanciados por jueces y tribunales especializados en los términos del artículo 94 de esta Constitución. En ningún caso se admitirán recursos ordinarios o constitucionales contra actos intraprocesales; VIII. Los titulares de los órganos presentarán anualmente un programa de trabajo y trimestralmente un informe de actividades a los Poderes Ejecutivo y Legislativo de la Unión; comparecerán ante la Cámara de Senadores anualmente y ante las Cámaras del Congreso en términos del artículo 93 de esta Constitución. El Ejecutivo Federal podrá solicitar a cualquiera de las Cámaras la comparecencia de los titulares ante éstas; IX. Las leyes promoverán para estos órganos la transparencia gubernamental bajo principios de gobierno digital y datos abiertos; X. La retribución que perciban los Comisionados deberá ajustarse a lo previsto en el artículo 127 de esta Constitución; XI. Los

comisionados de los órganos podrán ser removidos de su cargo por las dos terceras partes de los miembros presentes del Senado de la República, por falta grave en el ejercicio de sus funciones, en los términos que disponga la ley, y XII. Cada órgano contará con un órgano interno de control, cuyo titular será designado por las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados, en los términos que disponga la ley.

Los órganos de gobierno, tanto de la Comisión Federal de Competencia Económica como del Instituto Federal de Telecomunicaciones se integrarán por siete Comisionados, incluyendo el Comisionado Presidente, designados en forma escalonada a propuesta del Ejecutivo Federal con la ratificación del Senado.

Los órganos de gobierno, tanto de la Comisión Federal de Competencia Económica como del Instituto Federal de Telecomunicaciones se integrarán por siete Comisionados, incluyendo el Comisionado Presidente, designados en forma escalonada a propuesta del Ejecutivo Federal con la ratificación del Senado.

Los comisionados deberán cumplir los siguientes requisitos:

I. Ser ciudadano mexicano por nacimiento y estar en pleno goce de sus derechos civiles y políticos; II. Ser mayor de treinta y cinco años; III. Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito doloso que amerite pena de prisión por más de un año; IV. Poseer título profesional; V. Haberse desempeñado, cuando menos tres años, en forma destacada en actividades profesionales, de servicio público o académicas sustancialmente relacionadas con materias afines a las de competencia económica, radiodifusión o telecomunicaciones, según corresponda; VI. Acreditar, en los términos de este precepto, los conocimientos técnicos necesarios para el ejercicio del cargo; VII. No haber sido Secretario de Estado, Fiscal General de la República, senador, diputado federal o local, Gobernador de algún Estado o Jefe de Gobierno de la Ciudad de México, durante el año previo a su nombramiento, y VIII. En la Comisión Federal de Competencia Económica, no haber ocupado, en los últimos tres años, ningún empleo, cargo o función directiva en las empresas que hayan estado sujetas a alguno de los procedimientos sancionatorios que sustancia el citado órgano. En el Instituto Federal de Telecomunicaciones no haber ocupado, en los últimos tres años, ningún empleo, cargo o función directiva en las empresas de los concesionarios comerciales o privados o de las entidades a ellos relacionadas, sujetas a la regulación del Instituto.

Los Comisionados se abstendrán de desempeñar cualquier otro empleo, trabajo o comisión públicos o privados, con excepción de los cargos docentes; estarán impedidos para conocer asuntos en que tengan interés directo o indirecto, en los términos que la ley determine, y serán sujetos del régimen de responsabilidades del Título Cuarto de esta Constitución y de juicio político. La ley regulará las modalidades conforme a las cuales los Comisionados podrán establecer contacto para tratar asuntos de su competencia con personas que representen los intereses de los agentes económicos regulados.

Los Comisionados durarán en su encargo nueve años y por ningún motivo podrán desempeñar nuevamente ese cargo. En caso de falta absoluta de algún comisionado, se procederá a la designación correspondiente, a través del procedimiento previsto en este artículo y a fin de que el sustituto concluya el periodo respectivo.

Los aspirantes a ser designados como Comisionados acreditarán el cumplimiento de los requisitos señalados en los numerales anteriores, ante un Comité de Evaluación integrado por los titulares del Banco de México, el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación y el Instituto Nacional de Estadística y Geografía. Para tales efectos, el Comité de Evaluación instalará sus sesiones cada que tenga lugar una vacante de comisionado, decidirá por mayoría de votos y será presidido por el titular de la entidad con mayor antigüedad en el cargo, quien tendrá voto de calidad.

El Comité emitirá una convocatoria pública para cubrir la vacante. Verificará el cumplimiento, por parte de los aspirantes, de los requisitos contenidos en el presente artículo y, a quienes los hayan satisfecho, aplicará un examen de conocimientos en la materia; el procedimiento deberá observar los principios de transparencia, publicidad y máxima concurrencia.

Para la formulación del examen de conocimientos, el Comité de Evaluación deberá considerar la opinión de cuando menos dos instituciones de educación superior y seguirá las mejores prácticas en la materia.

El Comité de Evaluación, por cada vacante, enviará al Ejecutivo una lista con un mínimo de tres y un máximo de cinco aspirantes, que hubieran obtenido las calificaciones aprobatorias más altas. En el caso de no completarse el número mínimo de aspirantes se emitirá una nueva convocatoria. El

Ejecutivo seleccionará de entre esos aspirantes, al candidato que propondrá para su ratificación al Senado.

La ratificación se hará por el voto de las dos terceras partes de los miembros del Senado presentes, dentro del plazo improrrogable de treinta días naturales a partir de la presentación de la propuesta; en los recesos, la Comisión Permanente convocará desde luego al Senado. En caso de que la Cámara de Senadores rechace al candidato propuesto por el Ejecutivo, el Presidente de la República someterá una nueva propuesta, en los términos del párrafo anterior. Este procedimiento se repetirá las veces que sea necesario si se producen nuevos rechazos hasta que sólo quede un aspirante aprobado por el Comité de Evaluación, quien será designado comisionado directamente por el Ejecutivo.

Todos los actos del proceso de selección y designación de los Comisionados son inatacables.

ANEXO 131

Tesis 2a. XLIV/2017(10a.), emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, marzo del 2017, pag. 1382.

ÁREAS ESTRATÉGICAS. SU CONCEPTO. La expresión indicada se agregó al texto constitucional mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación de 3 de febrero de 1983, por el que se reformaron y adicionaron, entre otros, los artículos [25, 26, 27 y 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos](#), en virtud de que se incorporó un capítulo económico que tuvo como objetivo fijar los fines de la rectoría del Estado mediante el fomento del crecimiento económico, estableciendo y ordenando de manera explícita sus atribuciones en esa materia, en aras del interés general; de ahí que se introdujeron distintos conceptos como el de "áreas estratégicas", entendidas como aquellas actividades económicas reservadas para uso exclusivo del Estado, a través de los organismos y empresas que requiera para su eficaz manejo, que ameritan esa categoría por razones de interés general necesario para el desarrollo económico del país, es decir, son aquellas funciones identificadas con la soberanía económica, los servicios a cargo exclusivo del Gobierno Federal y la explotación de bienes de dominio directo, que por su significado social y nacional se orientan por el interés general que sólo garantiza el manejo del Estado, tal como lo estableció el Poder Revisor de la Constitución.

ANEXO 132

Jurisprudencia P.J. 46/2015 (10a.), emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 26, Enero de 2016, Tomo I, página 339.

ESTADO REGULADOR. EL MODELO CONSTITUCIONAL LO ADOPTA AL CREAR A ÓRGANOS AUTÓNOMOS EN EL ARTÍCULO 28 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. De la exposición de las razones del Constituyente Permanente en relación con la reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el 11 de junio de 2013, se observa que el modelo constitucional adopta en su artículo [28](#) la concepción del Estado Regulador, entendido como el modelo de diseño estatal insertado para atender necesidades muy específicas de la sociedad postindustrial (suscitadas por el funcionamiento de mercados complejos), mediante la creación de ciertas agencias independientes -de los órganos políticos y de los entes regulados- para depositar en éstas la regulación de ciertas cuestiones especializadas sobre la base de disciplinas o racionalidades técnicas. Este modelo de Estado Regulador, por regla general, exige la convivencia de dos fines: la existencia eficiente de mercados, al mismo tiempo que la consecución de condiciones equitativas que permitan el disfrute más amplio de todo el catálogo de derechos humanos con jerarquía constitucional. Ahora, la idea básica del Estado Regulador, busca preservar el principio de división de poderes y la cláusula democrática e innovar en la ingeniería constitucional para insertar en órganos autónomos competencias cuasi legislativas, cuasi jurisdiccionales y cuasi ejecutivas suficientes para regular ciertos sectores especializados de interés nacional; de ahí que a estos órganos se les otorguen funciones regulatorias diferenciadas de las legislativas, propias del Congreso de la Unión, y de las reglamentarias, concedidas al Ejecutivo a través del artículo [89, fracción I, constitucional](#). Este diseño descansa en la premisa de que esos órganos, por su autonomía y aptitud técnica, son aptos para producir normas en contextos de diálogos técnicos, de difícil acceso para el proceso legislativo, a las que puede dar seguimiento a corto plazo para adaptarlas cuando así se requiera, las cuales constituyen reglas indispensables para lograr que ciertos mercados y sectores alcancen resultados óptimos irrealizables bajo la ley de la oferta y la demanda. Pues bien, al introducirse el modelo de Estado Regulador en la Constitución, se apuntala un nuevo parámetro de control para evaluar la validez de los actos y normas de los órganos constitucionales autónomos, quienes tienen el encargo institucional de regular técnicamente ciertos mercados o sectores de

manera independiente únicamente por referencia a racionalidades técnicas especializadas, al gozar de una nómina propia de facultades regulatorias, cuyo fundamento ya no se encuentra en la ley ni se condiciona a lo que dispongan los Poderes clásicos.

ANEXO 133

Jurisprudencia P.J. 43/2015 (10a.), emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 25, diciembre de 2015, Tomo I, página 37.

INSTITUTO FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES (IFT). ES UN ÓRGANO CONSTITUCIONAL AUTÓNOMO CON UNA NÓMINA COMPETENCIAL PROPIA O PONIBLE AL RESTO DE LOS PODERES DEL ESTADO, QUE PUEDE UTILIZAR AL MÁXIMO DE SU CAPACIDAD PARA REALIZAR SUS FINES INSTITUCIONALES. Con motivo de la reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos publicada en el Diario Oficial de la Federación el 11 de junio de 2013, se introdujo una serie de contenidos normativos novedosos en su artículo 28, entre ellos, la creación y regulación del IFT como un nuevo órgano autónomo, con una nómina competencial propia y diferenciada respecto de los otros poderes y órganos previstos en la Norma Fundamental, de la cual deriva que no tiene asignada una función jurídica preponderante, sino que conjunta las tres clásicas: la de producción de normas generales, la de aplicación y la de adjudicación. Ahora bien, una de las implicaciones lógicas de lo anterior es que dicho órgano, al contar con competencias propias, puede oponerlas a los tres Poderes de la Unión en que se divide el poder público, según el artículo 49 de la Constitución Federal, en un ámbito material delimitado constitucionalmente definido, consistente en el desarrollo eficiente de la radiodifusión y las telecomunicaciones, conforme a lo dispuesto en la propia Ley Suprema y en los términos que fijen las leyes. En otras palabras, con independencia de lo que hagan los otros Poderes, el órgano regulador tiene un ámbito de poder propio que puede utilizar al máximo de su capacidad para realizar sus fines institucionales, como consecuencia de ser titular de facultades constitucionales propias.

ANEXO 134

Tesis asilada I.1o.A.E.28 A (10a.), emitida por Tribunales Colegiados Especializados en Materia de Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones, publica en la gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 16, Marzo de 2015, Tomo III, página 2359.

DISCRECIONALIDAD NORMATIVA EN MATERIA ADMINISTRATIVA. SUS CARACTERÍSTICAS. La discrecionalidad normativa consiste en el arbitrio para ejercer la potestad de reglamentar las leyes sin transgredirlas ni desnaturalizarlas. Como consecuencia del ejercicio de dicha competencia, un ente administrativo puede dictar reglamentos institucionales, en donde se establezcan los aspectos referidos a su organización y funcionamiento, así como las atribuciones y responsabilidades de los servidores públicos a él adscritos; reglamentos ejecutivos, que tienen por finalidad principal la regulación específica de los aspectos complementarios de una ley; y, reglamentos autónomos, que no se fundan directamente en una ley, aunque coadyuvan al cumplimiento de tareas, atribuciones o funciones encomendadas por ella.

ANEXO 135

Jurisprudencia P./J. 45/2015 (10a.), demitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación, Libro 25, diciembre del 2015, tomo I, página 38.

INSTITUTO FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES (IFT). SU FUNCIÓN REGULATORIA ES COMPATIBLE CON UNA CONCEPCIÓN DEL PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES EVOLUTIVA Y FLEXIBLE. El principio de división de poderes previsto en el artículo [49 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos](#), es útil para controlar las relaciones jurídicas entre los Poderes; no obstante, sus implicaciones normativas no se obtienen mediante la modalidad de interpretación literal de la Norma Fundamental, por resultar insuficiente para capturar la integridad del parámetro de control de la validez a que da lugar. Por ello, en tanto elemento articulador del Estado, es necesario acudir a sus fines como un instrumento de limitación y de ordenación del poder público - tanto negativa, en cuanto lo limita, como positiva, en cuanto genera posibilidades creativas de actuación-, para poder apreciar sus consecuencias normativas. Así, al tratarse de un principio evolutivo, con un contenido flexible, puede adaptarse a cada momento histórico y proyectar su ideal regulativo de pesos y contrapesos a cada arreglo institucional constitucional, toda vez que la arquitectura del poder público no es estática, sino dinámica. Pues bien, el Constituyente

Permanente, atento a las necesidades de la sociedad, mediante la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 11 de junio de 2013 al artículo [28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos](#), introdujo un modelo innovador de ingeniería constitucional para atender un estado de cosas a modificar, a través de la creación de un órgano regulador constitucionalmente autónomo en el sector de las telecomunicaciones y radiodifusión para atender las distorsiones de éste, que de no atenderse sobre la base de criterios científicos y técnicos, impedirían lograr una eficiencia al mismo tiempo que un espacio óptimo para los derechos de libertad de expresión y acceso a la información. En consecuencia, cuando el artículo 28, párrafo vigésimo, fracción IV, de la Constitución Federal establece que el IFT podrá emitir disposiciones administrativas de carácter general exclusivamente para el cumplimiento de su función regulatoria en el sector de su competencia, debe reconocer a este órgano constitucional que tiene la facultad cuasi legislativa necesaria para su fin institucional, denominada facultad regulatoria, cuyos límites en relación con las facultades de producción normativa de los otros Poderes, por ejemplo del Legislativo, deben determinarse caso por caso, buscando siempre un balance. Sin embargo, cualquier afirmación en torno a que no puede ejercer una facultad de producción normativa de carácter general, por la única razón de que la facultad legislativa sea monopolio exclusivo del Poder Legislativo debe rechazarse, ya que el órgano regulador tiene asignada en el texto constitucional una facultad regulatoria que debe garantizarse en el margen necesario para cumplir sus fines institucionales a costa de lo que decidan en contrario los otros Poderes, lo que incluye necesariamente la capacidad de emitir reglas generales, abstractas e impersonales, condicionándose la validez competencial de sus actos y normas a que se inserten en el ámbito material de la regulación y no se extralimite invadiendo la facultad legislativa del Congreso de la Unión, definida en el artículo [73 constitucional](#). Así, el principio de división de poderes busca limitar el poder mediante la idea reguladora de pesos y contrapesos, esto es, a través de una cierta idea de balances que impida la concentración del poder, al mismo tiempo que posibilite la generación creativa de competencias públicas para la realización del bien común, balance que debe buscarse progresivamente, para determinar el alcance de las facultades del IFT en cada caso concreto.

ANEXO 136

Jurisprudencia P./J. 48/2015 (10a.), demitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación, Libro 25, Diciembre del 2015, Tomo I, página 34.

INSTITUTO FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES (IFT). A SUS DISPOSICIONES DE CARÁCTER GENERAL LES RESULTA APLICABLE EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD MODULADO CONSTITUCIONALMENTE POR EL MODELO DE ESTADO REGULADOR. Si bien a las disposiciones administrativas de carácter general emitidas por el IFT no les son aplicables los principios del artículo [89, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos](#), como sí lo son a los reglamentos del Ejecutivo, lo cierto es que les resulta aplicable el principio de legalidad, pero de una manera modulada, acorde al modelo de Estado Regulador, para reflejar la intención del Constituyente de depositar en aquél un poder de creación normativa suficiente para innovar o configurar el ordenamiento jurídico exclusivamente para el cumplimiento de su función regulatoria en el sector de su competencia. En este sentido, en primer lugar, cabe precisar que, con motivo de los artículos [73, fracción XVII, 6o. y 28 constitucionales](#), a las disposiciones aludidas del IFT les resulta aplicable el principio de subordinación jerárquica con las leyes, entendido de una forma diferenciada acotada a la expresión del artículo 28 constitucional, que establece que las facultades de éste deben entenderse conforme a lo dispuesto en esta Constitución y en los términos que fijen las leyes; atendiendo a su carácter diferenciado, este principio no implica que necesariamente deba existir una ley precedida que sea la medida de sus disposiciones de carácter general, pues constitucionalmente, de existir una inactividad legislativa sobre la materia, el órgano regulador podría emitir dichas disposiciones y autónomamente lograr validez si no exceden las delimitaciones internas del indicado artículo 28; no obstante, de existir una ley en la materia y un cuerpo de disposiciones administrativas de carácter general, debe concluirse que ambas fuentes no se encuentran en paridad, pues las normas administrativas de carácter general del IFT se encuentran en un peldaño normativo inferior, por lo que en caso de conflicto deben ceder frente a la ley; luego, deben respetar la exigencia normativa de no contradicción con las leyes. Sin embargo, esta modulación exige reconocer la no aplicación del principio de reserva de ley, ya que su función es inhibir lo que busca propiciar el artículo 28, vigésimo párrafo, fracción IV, constitucional, esto es, la regulación propia de un ámbito material competencial para desarrollar un cuerpo de reglas que avance los fines estructurales y de protección de derechos a la libertad de expresión y acceso a la información en los sectores de telecomunicaciones y radiodifusión, en un espacio independiente de las presiones políticas que impulsan el proceso democrático, así como de los intereses de los entes regulados. Por tanto, por regla general, en sede de control ha de evaluarse la validez de las disposiciones de carácter general del órgano regulador a la luz del principio de legalidad, considerando que, de los dos subprincipios que lo integran, sólo el de subordinación jerárquica de la

ley resulta aplicable de una forma diferenciada (atendiendo a la exigencia de no contradicción) y no el de reserva de ley, a menos de que en el texto constitucional se disponga expresamente lo contrario.

ANEXO 137

Jurisprudencia P./J. 49/2015 (10a.), demitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación, Diciembre del 2015, página 40.

INSTITUTO FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES (IFT). SUS DISPOSICIONES DE CARÁCTER GENERAL SERÁN VÁLIDAS SIEMPRE Y CUANDO SE INSERTEN EN UN ÁMBITO REGULATORIO Y NO CONTRADIGAN LO PRESCRITO POR LA LEY. Para determinar si el IFT actuó dentro del ámbito material habilitado en su favor por el artículo [28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos](#) al emitir normas administrativas de carácter general, se debe analizar si éstas se insertan en un ámbito eminentemente regulatorio, que no implique una invasión al ámbito de competencias legislativas asignadas al Congreso de la Unión en el artículo [73, fracción XVII, constitucional](#), toda vez que el citado artículo 28 precisa que el objeto del IFT deberá realizarse conforme a lo dispuesto en la Constitución y en los términos que fijen las leyes, lo cual se constataría cuando se demuestre una contradicción entre la política pública adoptada por el legislador en una ley y la regulación de aquél. Ahora, el principio de no contradicción es el único criterio de resolución de antinomias entre ambas fuentes, porque el Constituyente decidió fijar un esquema de división de trabajo de producción normativa entre el legislador y el órgano constitucional autónomo -uno para legislar y el otro para regular-, que no incluye un criterio material para distinguir con nitidez un espacio apartado y diferenciado reservado a cada uno de ellos, sino que se dispone de un espacio material común -denominado como sectores de telecomunicaciones y radiodifusión- a los que ambos están llamados a desplegar sus facultades de producción normativa de una manera concurrente. En consecuencia, para determinar la validez de dicha regulación debe acudir a la ley de la materia y determinar si el legislador abordó directamente la cuestión a debate y aportó una solución: si la respuesta es positiva, debe hacerse explícita la solución apoyada por el legislador y confrontarla con la disposición de carácter general del órgano regulador y sólo en caso de resultar contradictorias, debe declararse su invalidez, en el entendido de que el regulador no es un órgano subordinado jerárquicamente al Poder Legislativo, sino un órgano con competencias propias apto para

configurar el ordenamiento jurídico con regulación propia; sin embargo, toda vez que debe ajustarse a los términos que establezcan las leyes, es claro que no puede contradecir la legislación. Por otra parte, si la respuesta es negativa, esto es, que la ley de la materia no otorgue una respuesta normativa sobre el punto en cuestión, debe reconocerse la validez de la disposición de carácter general impugnada, siempre y cuando sea una opción normativa inserta en el ámbito regulatorio asignado a su esfera de competencias en su carácter de órgano constitucional autónomo, siendo innecesario, por tanto, que a la regulación impugnada le sea precedida una ley, sin que lo anterior implique que el regulador esté habilitado para emitir la regulación que desee con cualquier contenido, libre de escrutinio constitucional, pues el artículo 28, párrafo décimo quinto, constitucional prevé claramente que su mandato, como órgano constitucional autónomo, "tiene por objeto el desarrollo eficiente de la radiodifusión y las telecomunicaciones". En consecuencia, la regulación del IFT debe proveer a la realización de dicho fin constitucional de una manera no arbitraria ni caprichosa, lo que deberá analizarse caso por caso, e igualmente, debe reconocerse que si el legislador discrepa con los juicios técnicos del IFT puede superarlos mediante la emisión de una nueva ley.

ANEXO 138

Jurisprudencia P./J. 47/2015 (10a.), demitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación, Libro 26, Enero del 2016, Tomo I, página 444.

INSTITUTO FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES (IFT). NO EXISTE RAZÓN PARA AFIRMAR QUE ANTE LA AUSENCIA DE UNA LEY NO SEA DABLE CONSTITUCIONALMENTE QUE EMITA REGULACIÓN AUTÓNOMA DE CARÁCTER GENERAL, SIEMPRE Y CUANDO SEA EXCLUSIVAMENTE PARA CUMPLIR SU FUNCIÓN REGULADORA EN EL SECTOR DE SU COMPETENCIA. Los artículos [89, fracción I, y 92 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos](#) establecen la facultad reglamentaria del Poder Ejecutivo, la que, en diversos precedentes, ha sido confinada a límites precisos, concluyendo que el principio de división de poderes prescribe una cierta forma de distribución de competencias de producción normativa entre el Legislativo y el Ejecutivo, el cual claramente se pronuncia por depositar en el primero las principales decisiones de política pública, reservando al segundo exclusivamente una facultad de ejecución y desarrollo, no de

innovación o configuración normativa, lo que implica que sólo cuando el legislador lo decida, respondiendo a los resultados del proceso democrático y en representación de la ciudadanía, pueden emitirse reglas que tengan sobre el ordenamiento jurídico el efecto configurador acordado por su jerarquía superior al resto de fuentes subordinadas, porque el proceso democrático deliberativo es el foro apropiado y apto para resolver sobre la suerte de los bienes de las personas. Así, no pudiendo el reglamento más que ejecutar y desarrollar la ley, sin la cual no podría existir, la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que la ley y el reglamento se relacionan mediante dos principios que dan cuenta no sólo de la superioridad jerárquica de la ley, sino también de la imposibilidad de los reglamentos de producir innovaciones de contenidos en el ordenamiento jurídico, esto es, los principios de reserva de ley y de subordinación jerárquica. Ahora bien, cuando el principio de división de poderes se proyecta sobre la relación entre el IFT y el Congreso de la Unión, se rechaza que estos dos principios -en todo su alcance- constituyan un parámetro de control constitucional de las normas generales emitidas por aquél con fundamento en la [fracción IV del párrafo vigésimo del artículo 28 constitucional](#), pues la racionalidad que sustenta el diseño de los reglamentos no es transportable a esta relación, ya que responde a una narrativa estatal diversa, que justamente busca el fortalecimiento de un órgano regulador autónomo con el poder suficiente de regulación que innove el ordenamiento jurídico. Así, los precedentes referidos a la facultad reglamentaria del Ejecutivo, conforme al artículo 89, fracción I, constitucional, no son aplicables a las disposiciones de carácter general del mencionado órgano constitucional autónomo por una razón de diseño institucional, que consiste en que el Constituyente reservó para éste un balance de distribución de poder público distinto ya que, a diferencia del reglamento, en las normas administrativas de carácter general del regulador sí se deposita un umbral de poderes de decisión que invisten a ese órgano de un poder de innovación o configuración normativa ausente en el Ejecutivo. Dicha facultad es regulatoria y constituye una instancia de producción normativa diferenciada de la legislación, conforme al artículo [73 constitucional](#), de los reglamentos del Ejecutivo del artículo 89, fracción I, de la Ley Suprema, y de las cláusulas habilitantes que el Alto Tribunal ha reconocido que puede establecer el Congreso de la Unión para habilitar a ciertos órganos administrativos para emitir reglamentación, con fundamento en los artículos 73, fracción XXX, y [90 de la Constitución Federal](#). Por tanto, en principio, no existe razón para afirmar que ante la ausencia de una ley no sea dable constitucionalmente que el órgano constitucional autónomo emita regulación autónoma de carácter general, siempre y cuando sea exclusivamente para cumplir su función reguladora en el sector de su competencia.

ANEXO 139

Tesis aislada I.1o.A.E.27 A (10a.), emitida por el Tribunal Colegiado Especializado en Materia de Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones, Décima Época, Libro 16, marzo de 2015, Tomo III, página 2347.

CONTROL JUDICIAL DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS DE ELEVADA COMPLEJIDAD TÉCNICA.

SUS CARACTERÍSTICAS. Ante la dificultad de probar o de conocer y evaluar adecuadamente los referentes o soluciones técnicas que gobiernan a los actos de elevada complejidad técnica, considerando que se trata de una realidad fáctica de difícil acceso para no expertos, resulta aconsejable que el control judicial se limite a corregir procederes ilógicos, abusivos o arbitrarios (escrutinio débil), al verificar que se hayan acatado los principios que deben regir la actividad administrativa, que se cumplan las reglas de la sana crítica y se apliquen máximas de experiencia que hagan razonable lo decidido, es decir, debe comprobarse únicamente si se respetaron las normas de procedimiento y motivación, la exactitud material de los hechos, la falta de error manifiesto de apreciación y que no exista desvío de poder.

ANEXO 140

Tesis aislada I.2o.A.E.27 A (10a.) emitida por el Tribunal Colegiado Especializado en Materia de Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones, Décima Época, mayo de 2016, página 2743.

ÓRGANOS REGULADORES DEL ESTADO. ALCANCES DEL CONTROL JUDICIAL DE SUS ACTOS.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación estableció que los tribunales del Poder Judicial de la Federación pueden ejercer un escrutinio constitucional de diferente intensidad: estricto en ciertos supuestos en que se trata de violaciones al principio de igualdad por el uso de categorías sospechosas, restricciones a derechos humanos, o cuando la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos limite la libertad de configuración del regulador o la actividad discrecional de las autoridades y, ordinario en los demás supuestos; en este sentido, la severidad del control se halla inversamente relacionada con el grado de libertad configurativa o de discrecionalidad de que goza la autoridad, en tanto existen materias, como la económica y financiera, en donde ésta goza de una

gran capacidad de intervención y regulación, la cual, si bien no está exenta de control, pues se limita por los derechos humanos y otros preceptos constitucionales, implica que los Jueces ejerzan su función, sin invadir atribuciones que no les corresponden. En estos supuestos, el Alto Tribunal sostuvo que corresponde al órgano regulador del Estado y no al Juez, elegir los medios para alcanzar los fines constitucionales y el tipo de política regulatoria, y sólo toca a este último ejercer el control de esas decisiones, a la luz de los límites que la Constitución y la ley impongan. Así, el control constitucional sobre el ejercicio de esas facultades discrecionales no implica desconocer la autonomía del órgano regulador, ni su capacidad técnica especializada, menos aún sustituirse en la decisión por motivos de mérito y oportunidad, o en la apreciación del orden público o del interés general; simplemente, radica en considerar que en el régimen constitucional, todos los órganos públicos, inclusive los organismos constitucionales autónomos, están sometidos al principio de legalidad, lo que implica que los tribunales judiciales puedan revisar la constitucionalidad de sus decisiones, inclusive en el campo de la discrecionalidad técnica, pues la actuación de la autoridad está ceñida a ciertos límites, entre otros, los derivados de la prohibición de arbitrariedad, las directrices específicas que fijen la Constitución y la ley, la fundamentación y motivación, que supone que las decisiones de la autoridad no sólo estén formalmente justificadas, sino que se apoyen en hechos ciertos y en una debida interpretación de los fines de la norma que los habilita, de proporcionalidad y de la razonabilidad de la decisión. Más allá de este análisis, no corresponde al Juez establecer si una decisión de política regulatoria es la más convincente o la más idónea, pues ello significaría invadir una función que le es ajena.

ANEXO 141

Tesis aislada I.1o.A.E.206 A (10a.), emitida por el Tribunal Colegiado Especializado en Materia de Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones, Décima Época, marzo de 2017, pág. 2638.

CONTROL JUDICIAL DE LOS ACTOS DE ELEVADA COMPLEJIDAD TÉCNICA EMITIDOS POR EL INSTITUTO FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES. SUS LÍMITES Y CARACTERÍSTICAS. El Instituto Federal de Telecomunicaciones es un órgano constitucional autónomo con plenas atribuciones para decidir cuestiones técnicas relacionadas con los asuntos de su competencia; por lo cual, tratándose de la calificación de hechos técnicos o especializados de carácter complejo, debe considerarse que dispone de un razonable margen de apreciación, que debe ejercer en forma

motivada. En este sentido, la jurisprudencia y diversas legislaciones han reconocido e incorporado, como técnicas para el control de la discrecionalidad, diversos aspectos de carácter reglado del actuar de la función administrativa, como: competencia, regularidad en los procedimientos, motivación, prueba, calificación y valoración de las circunstancias fácticas, para orientar su actuación a ciertos fines y aplicar los principios generales del derecho. Así, sus decisiones -incluso las de carácter netamente discrecional-, parten de un sustrato fáctico que debe acreditarse por la autoridad, por lo cual ni siquiera la presunción de legalidad minimiza la carga probatoria respecto de los hechos que fundan sus decisiones, cuando su existencia es puesta en duda. Por tanto, en estos casos, ante la dificultad de probar o de conocer y evaluar adecuadamente los referentes o soluciones técnicas que gobiernan a los actos de elevada complejidad técnica, al tratarse de una realidad fáctica de difícil acceso para no expertos, el control judicial debe limitarse a corregir procederes ilógicos, abusivos o arbitrarios, al verificar que se hayan acatado los principios que deben regir la actividad administrativa, demostrar la exactitud material de los hechos base o soporte de las decisiones, que se cumplan las reglas de la sana crítica y se apliquen máximas de experiencia que muestren como razonable lo decidido. La apreciación de los hechos, en especial su calificación y relevancia, debe hacerse en contexto y conforme a las peculiaridades del caso -considerando atenuantes, agravantes, fines o resultados a conseguir-, lo que incluye la apreciación técnica o económica. De ahí que cuando la discrecionalidad requiera de un juicio de carácter técnico emitido por el órgano especializado mencionado, éste debe ir justificado, conforme a un criterio de razonabilidad, al tiempo que estará blindado con una presunción de certeza o legitimidad iuris tantum, para concluir con la calificación respectiva. Asimismo, dentro de la razonabilidad que debe tener toda decisión discrecional, uno de sus presupuestos es el sustento en hechos ciertos, acreditados en el expediente o conocidos por ser públicos y notorios, además de observar las reglas formales y de procedimiento conducentes, en la prueba, calificación y valoración de los hechos, lo que debe llevarse a cabo conjunta y sistemáticamente para que, desde el punto de vista fáctico, se determine la solución; esto es, debe haber una adecuación, consistencia y razonabilidad entre lo decidido y los hechos acreditados.

ANEXO 142

Tesis I.1o.A.E.198 A (10a.), emitida por Tribunales Colegiados de Circuito Especializados en Materia de Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones, publicada en el Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, febrero de 2017, pág. 2173.

COMPETITIVIDAD. SU INCIDENCIA EN LOS MERCADOS REGULADOS. La competitividad, entendida como la capacidad de la economía nacional, mercados y sectores productivos, para generar mayor satisfacción de los consumidores, ofreciendo los menores precios y las mejores condiciones de abasto y calidad, a efecto de financiar o promover el bienestar de las personas y satisfacer sus necesidades, en especial las más apremiantes, trasciende tanto en mercados libres, como en aquellos que tradicionalmente han sido regulados. Respecto de los segundos, la tendencia en varios países, incluyendo México, es que las políticas de competitividad deben propiciar la apertura a la competencia, abarcando aspectos de liberalización, desregulación y privatización, que se estiman necesarios para lograr eficiencia en dichos mercados, tanto en lo económico, como en lo jurídico, en pos del desarrollo social y del beneficio a los consumidores. De esta manera, en el modelo de Estado regulador, adoptado por los artículos [25 y 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos](#), la competencia se erige como objetivo prioritario y la regulación como instrumento necesario para promoverla, lo cual requiere de un sistema armónico y funcional, basado en valores, principios, derechos económicos, sociales y culturales, directrices, acciones y mecanismos que interactúen funcionalmente, correlacionando medios y fines, que se traduzcan en planes y acciones eficaces de acuerdo a circunstancias concretas y cambiantes, cuya meta no es tanto controlar a las empresas, sino proteger a la sociedad en la ejecución de actividades que resultan esenciales para la vida y el bienestar de aquélla, en la medida en que corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional, aportando el marco jurídico, económico y político, para garantizar que el funcionamiento de la actividad económica sea integral y sustentable, fortalezca la soberanía de la nación y su régimen democrático y propicie, mediante la competitividad, el fomento del crecimiento económico y el empleo, así como una más justa distribución del ingreso y la riqueza, que permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege la Constitución Federal.

ANEXO 143

REGLAMENTO INTERIOR DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA:

ARTÍCULO 23.- El Tribunal contará con Salas Regionales Especializadas cuya denominación, sede, competencia y materia de conocimiento será la siguiente:

(...)

III.- Una Sala Especializada en Materia Ambiental y de Regulación, con sede en el Distrito Federal, que tendrá competencia material en todo el territorio nacional para:

1) Tramitar y resolver los juicios que se promuevan contra resoluciones definitivas, actos administrativos y procedimientos, que encuadren en los supuestos previstos por las fracciones III, XI, XII y XIV, penúltimo y último párrafo, del artículo 14 de la Ley, dictadas por los Órganos Reguladores a que se refiere esta fracción, Secretarías de Estado, entidades de la Administración Pública Federal, así como por las entidades federativas en los casos de coordinación y concurrencia previamente establecidos en la legislación correspondiente, directamente relacionadas con las materias que sean competencia de los Órganos Reguladores de la Actividad del Estado. Para los efectos de esta fracción, los Órganos Reguladores de la Actividad del Estado son únicamente los siguientes:

a) Comisión Federal de Competencia (CFC), en lo que resulte competente.

b) (Derogado)

c) Comisión Federal de Telecomunicaciones (COFETEL)

d) Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios (COFEPRIS) en lo que resulte competente y no sea del conocimiento de la Sala Especializada en Propiedad Intelectual.

e) Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV)

f) Comisión Nacional de Acuicultura y Pesca (CONAPESCA)

g) Comisión Nacional de Facilitación del Transporte Aéreo Internacional (CNFTAI)

h) Comisión Nacional de Hidrocarburos (CNH)

i) Comisión Nacional de Seguridad Nuclear y Salvaguardias (CNSNS)

j) Comisión Nacional de Seguros y Fianzas (CNSF)

k) (Derogado)

l) Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro (CONSAR)

m) Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros (CONDUSEF)

n) Comisión Reguladora de Energía (CRE) ñ) Servicio Nacional de Sanidad, Inocuidad y Calidad Agroalimentaria (SENASICA)