

CAPÍTULO SEGUNDO
PROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO

B.	Tratados internacionales	110
C.	Reglamentos de ejecución	115
	C.1. Principios generales aplicables a los reglamentos de ejecución	117
D.	Reglamentos autónomos	133
	D.1. Características del reglamento autónomo	136
	D.2. Analogías y diferencias entre el reglamento de ejecución y el reglamento autónomo	140
	D.3. Clases de reglamentos autónomos	142
E.	Reglamentos delegados	142

Amparo en revisión 2994/96. Gaseosas, S. A. de C. V. 10 de julio de 1997. Unanimidad de diez votos. Ausente: José de Jesús Gudiño Pelayo. Ponente: Humberto Román Palacios. Secretario: Álvaro Tovilla León.

Amparo en revisión 3050/96. Compañía Exportadora Grupo Diboga, S. A. de C. V. 10 de julio de 1997. Unanimidad de diez votos. Ausente: José de Jesús Gudiño Pelayo. Ponente: Humberto Román Palacios. Secretario: Jesús Enrique Flores González.

Amparo en revisión 1981/96. Tabiqueras Asociadas, S. A. 4 de septiembre de 1997. Unanimidad de ocho votos. Ausentes: José Vicente Aguinaco Alemán, Sergio Salvador Aguirre Anguiano y Olga María del Carmen Sánchez Cordero. Ponente: José de Jesús Gudiño Pelayo. Secretario: Mario Flores García.

El tribunal pleno, en su sesión privada celebrada el once de noviembre en curso, aprobó, con el número 89/1997, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a once de noviembre de mil novecientos noventa y siete.

B. Tratados internacionales

Terminamos ahora de analizar el supuesto de procedencia del juicio de amparo indirecto contra leyes. Continuaremos con otro de los supuestos contenidos en la fracción 1 del artículo 114 y que es el juicio de amparo indirecto en contra de tratados internacionales.

La Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969 señala en el artículo 2º que: "Se entiende por tratado un acuerdo internacional

celebrado por escrito entre Estados y regido por el derecho internacional, ya conste en un instrumento único o en dos o más instrumentos y cualquiera que sea su denominación particular". Creo que esta definición no requiere explicación alguna.

En cambio, sí trataremos de responder a dos interrogantes que se plantean cuando se analiza el juicio de amparo contra tratados internacionales y son las siguientes: ¿Qué lugar ocupan los tratados internacionales en la jerarquía de normas en nuestro país? ¿Cuándo un tratado puede ser considerado como constitucional?

De conformidad con la concepción filosófico-jurídica de Kelsen, en todo sistema legal existe una jerarquía de normas, de tal manera que unas derivan o dependen de otras, sin que las que se sitúen en el rango inferior puedan contradecir a las del rango superior. Esto es, el fundamento de validez de cualquier norma jurídica solo puede encontrarse en otra de rango superior, a menos que aquella sea la ley suprema. La norma que representa el fundamento de validez de otra es caracterizada como superior en relación con otra inferior. Una norma de nivel inferior vale tanto por su contenido como por haber sido producida de la manera establecida por la de rango superior, que es su fundamento de validez. En todos los sistemas jurídicos existe una norma que es el fundamento de validez de las demás que pertenecen al mismo orden legal, constituyéndose de esta manera la unidad dentro de la multiplicidad de las normas que existen en un tiempo y lugar determinados. Y como la estructura del orden jurídico se constituye a través de una

construcción escalonada de normas de supremacía y subordinación, donde la norma de nivel superior determina la producción y validez de la de nivel inferior, se plantea, en todo momento, el conflicto normativo que surge de la contraposición de normas jurídicas. Por ello, la regla general que rige la solución de conflictos de jerarquía de normas, se establece con el enunciado que determina que entre una norma de nivel superior y otra de nivel inferior, no puede suscitarse ningún conflicto, y si éste llegare a establecerse, ello significa que la norma de nivel inferior carece de validez, pues tiene vicios de origen que la hacen ineficaz por contrariar a una norma de nivel superior.³

En este orden de ideas, la norma primaria que constituye el fundamento último de validez en el sistema jurídico mexicano es la Constitución Política, en la cual las demás reconocen su fundamento de validez. Sin embargo, también en nuestro sistema constitucional se establece una jerarquía de normas, y en términos de lo ya esbozado, se establece un orden jurídico en el que unas dependerán de otras.

De conformidad con el sistema jerárquico establecido por el artículo 33 de la Constitución General de la República, tres son los preceptos colocados en la cima del orden normativo: la Constitución, las leyes federales y los tratados internacionales. La Constitución, en este sentido, es la norma establecida en la cúspide, pues el propio numeral exige que los otros dos tipos de normas

³ V. HANS KELSEN. *Teoría pura del Derecho*, Porrúa, México, 1991, pp. 201-219.

emanen de la propia Constitución o estén de acuerdo con ella, lo que sitúa a la Carta Magna en el nivel supremo de toda la construcción normativa del Derecho mexicano.

Ahora bien, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que los tratados internacionales se ubican jerárquicamente en nivel superior a las leyes federales, trayendo esto como consecuencia que este último tipo de normas podrían tener su fundamento de validez en los acuerdos internacionales celebrados por el Estado mexicano.

En efecto, en el amparo en revisión 1475/98 promovido por el Sindicato Nacional de Controladores de Tránsito Aéreo y resuelto en fecha 11 de mayo de 1999, el pleno del máximo tribunal de justicia del país aprobó, con el número LXXVII/1999, la tesis aislada bajo el rubro “TRATADOS INTERNACIONALES. SE UBICAN JERÁRQUICAMENTE POR ENCIMA DE LAS LEYES FEDERALES Y EN UN SEGUNDO PLANO RESPECTO DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL”, y consideró que los tratados internacionales se encuentran en segundo plano inmediatamente debajo de la Ley Fundamental y por encima del Derecho federal y el local. Esta interpretación del artículo 133 constitucional se apoya básicamente en los siguientes argumentos:

a) Estos compromisos internacionales son asumidos por el Estado mexicano en su conjunto y comprometen a todas sus autoridades frente a la comunidad internacional; por ello se explica que el Constituyente haya facultado al Presidente de la República a suscribirlos en su calidad de Jefe de Estado y, de la misma manera, el Senado interviene

como representante de la voluntad de las entidades federativas y, por medio de su ratificación, obliga a sus autoridades.

b) Otro aspecto importante para considerar la jerarquía de los tratados, es la relativa a que en esta materia no existe limitación competencial entre la federación y las entidades federativas, esto es, no se toma en cuenta la competencia federal o local del contenido del tratado, sino que por mandato expreso del propio artículo 133 el Presidente de la República y el Senado pueden obligar al Estado mexicano en cualquier materia, aunque para otros efectos ésta sea competencia de las entidades federativas.

c) Como consecuencia, la interpretación del artículo 133 lleva a considerar en tercer lugar al Derecho federal y al local en una misma jerarquía, en virtud de lo dispuesto en el artículo 124 de la ley fundamental, el cual ordena que “Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los estados”.

Esta interpretación directa del artículo 133 de la Constitución nos conduce necesariamente a concluir que una ley (en su sentido formal y material) será inconstitucional si se contrapone tanto a una disposición de la Carta Magna como a un tratado internacional. Y un tratado internacional será inconstitucional cuando esté en contradicción con las disposiciones de la Carta Magna.

Finalmente diremos que todos los principios y postulados básicos que hemos analizado al tratar del

juicio de amparo contra leyes, son aplicables al juicio de amparo contra tratados internacionales, que no son otra cosa sino normas generales.

C. Reglamentos de ejecución

El reglamento de ejecución es una norma de carácter general, abstracta e impersonal, expedida por el titular del Poder Ejecutivo con la finalidad de lograr la aplicación de una ley previamente existente. Tiene por objeto proveer en la esfera administrativa la exacta observancia de una ley emitida por la autoridad legislativa.

Estos reglamentos los emiten los titulares del Poder Ejecutivo federal y del Ejecutivo de los estados en ejercicio que les conceden la fracción I del artículo 89 constitucional y las respectivas de las partes integrantes de la federación.

Resulta claro, entonces, que la naturaleza de estos reglamentos es la de ser normas generales, abstractas e impersonales, es decir, leyes en el sentido material del término.

En nuestro sistema jurídico existen tres tipos de reglamentos: *a)* Los de ejecución, a que ahora nos referiremos; *b)* los autónomos (sanitarios y de policía); y *c)* los delegados. Estos dos últimos los analizaremos en los apartados subsiguientes y trazaremos las diferencias que existen entre unos y otros.

Ahora bien, aclararemos que el juicio de amparo indirecto es procedente respecto de todos

los tipos de reglamentos aquí enumerados, pues la fracción I del artículo 114 de la Ley de Amparo no distingue entre ellos, y como consecuencia nosotros no debemos distinguir. Además existe una disposición final en esta fracción que hace procedente el juicio de garantías, en el supuesto analizado, respecto de cualquier norma de observancia general.

Como comentábamos, los reglamentos de ejecución tienen por objeto proveer en la esfera administrativa la exacta observancia de una ley, por lo que podemos establecer en principio la relación de dependencia jerárquica entre una ley y su reglamento de ejecución, pues este último depende no solo de la existencia de esa ley, sino de su contenido, pues no puede ir más allá que aquélla.

Ello significa que los reglamentos de ejecución no pueden ampliar ni restringir los alcances de una ley a la que son útiles, ni imponer mayores obligaciones o requisitos que los establecidos por ella; debe ajustarse estrictamente a los preceptos y disposiciones de ésta y no tiene otro objeto que determinar su forma de aplicación y particularismo concreto.⁴

La emisión de los reglamentos a que nos referimos, es la principal facultad de naturaleza legislativa que tiene conferida el Poder Ejecutivo; al uso de esta facultad se le denomina *ejercicio del poder reglamentario del Ejecutivo*.

⁴ V. EMILIO MARGÁIN MANAUTOU. *Introducción al estudio del Derecho Administrativo*, Porrúa, 3^a Ed., México, 2000, p. 63.

Según lo que hemos comentado, esta facultad emana, por lo que respecta al Presidente de la República, de lo dispuesto por la fracción I del artículo 89 de la Constitución General, la cual le otorga la facultad de promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia.

Finalmente estableceremos que existen dos diferencias entre una ley en su sentido material y formal y un reglamento de ejecución. Éstas consisten, en primer lugar, en que la ley emana del Poder Legislativo, y el reglamento, en cambio, proviene del Poder Ejecutivo. La segunda diferencia es en cuanto a la jerarquía, pues como hemos establecido, una ley es de mayor jerarquía que el reglamento, pues éste deriva de aquélla.

C.1. Principios generales aplicables a los reglamentos de ejecución

Comentaremos algunos de los principios generales aplicables a los llamados reglamentos de ejecución que analizamos.

1. Al juicio de amparo que se promueva en contra de un reglamento de ejecución, le son aplicables todos los principios del amparo contra leyes

Al amparo que se promueva en contra de reglamentos de ejecución, le son aplicables todas las reglas procedentes en el juicio de amparo contra leyes. Incluyendo todas las referentes a los momentos para la impugnación del respectivo reglamento.

Esto significa que todos los principios que regulan los juicios de amparo contra leyes les son aplicables tanto a los amparos promovidos en contra de reglamentos emitidos por el Presidente de la República en uso de las facultades que le confiere la fracción I del artículo 89 constitucional como a los emitidos por los gobernadores de los estados en uso de sus facultades correlativas, pues se trata de actos de la misma naturaleza, idénticos en cuanto a sus características de generalidad, abstracción e impersonalidad, cuya única diferencia es formal, es decir, el órgano desde el cual emanan; la ley procede del Poder Legislativo y el acto del Poder Ejecutivo, por lo que este último es un acto formalmente administrativo, pero materialmente de naturaleza legislativa. Debido a ello la impugnabilidad en amparo de dichos reglamentos amerita idéntico tratamiento, y le son aplicables las mismas disposiciones legales que rigen en los amparos contra leyes.

Así se puede observar en las siguientes sentencias:

Séptima época

Instancia: Segunda sala

Fuente: Apéndice de 1995

Tomo: I, parte SCJN

Tesis: 293

Página: 274

REGLAMENTOS. TÉRMINO PARA INTERPONER AMPARO EN SU CONTRA. CÓMPUTO PARA LAS REGLAS ESTABLECIDAS PARA LAS LEYES. Tratándose del amparo contra leyes, éstas pueden impugnarse cuando son autoaplicativas, es decir, en los casos en que por su sola expedición causan perjuicio a los quejoso

debiendo promoverse la demanda dentro del término de treinta días contados a partir de la fecha en que inicie su vigencia la ley impugnada (artículo 22, fracción 1, de la Ley de Amparo); o cuando se actualice el perjuicio con el primer acto de aplicación, en cuyo supuesto la demanda debe promoverse dentro del término establecido en el artículo 21 de la Ley de Amparo. Esos principios son aplicables, no solamente a las leyes, sino también a los reglamentos, en virtud de que, aunque éstos formalmente son actos administrativos, en su aspecto material constituyen verdaderos actos legislativos por cuanto que son de naturaleza impersonal, general y abstracta.

Séptima época:

Amparo en revisión 2323/72. Almacenes Chedraui, S. A. 17 de octubre de 1978. Cinco votos.

Amparo en revisión 524/78. Perfiles, Metales, Tornillos, Tuercas y Similares, S. A. 23 de noviembre de 1978. Unanimidad de cuatro votos.

Amparo en revisión 3591/78. Richardson Merrel, S. A. de C. V. 27 de agosto de 1979. Cinco votos.

Amparo en revisión 4773/80. Neftalí Meza Fuentes. 2 de abril de 1981. Cinco votos.

Amparo en revisión 480/84. Compañía Minera Río Colorado, S. A. 23 de agosto de 1984. Unanimidad de cuatro votos.

Octava época

Instancia: TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Fuente: Semanario Judicial de la Federación Tomo: VII, mayo de 1991

Página: 142

AMPARO CONTRA LEYES. LOS PRINCIPIOS QUE LO REGULAN SON APLICABLES AL AMPARO CONTRA REGLAMENTOS EXPEDIDOS POR EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA. Los principios que regulan los amparos contra leyes son aplicables a los amparos contra reglamentos expedidos por el Presidente de la República, en virtud de que las leyes y los reglamentos son sustancial e intrínsecamente de la misma naturaleza, pues son idénticos en cuanto a su generalidad y abstracción, y su única distinción es desde el punto de vista del órgano que los genera, es decir, la ley es un acto formalmente legislativo por provenir del Poder Legislativo y el reglamento es un acto formalmente administrativo por provenir del Poder Ejecutivo; pero ambos actos (ley y reglamento) son materialmente actos legislativos por ser de naturaleza impersonal, genérica y abstracta, por lo que su impugnabilidad en vía de amparo, amerita idéntico tratamiento, siendo aplicables a los juicios de amparo en que se impugnen reglamentos, las mismas disposiciones que rigen en los amparos contra leyes.

TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Amparo en revisión 2353/90. Libertad Adriana Palma Barrera. 23 de octubre de 1990. Unanimidad de votos. Ponente: Genaro David Góngora Pimentel. Secretaria: Guadalupe Robles Denetro.

2. Todo reglamento de ejecución dimana de una ley ordinaria, en la cual tiene su origen

Como definimos en un principio, los reglamentos de ejecución son aquellos expedidos por las autoridades ejecutivas y que tienen por objeto proveer en la esfera administrativa de la exacta

aplicación de una ley; por tal motivo, estos reglamentos guardan dependencia jerárquica respecto de la ley de la que emanan, no pudiendo contradecirla ni ir más allá de su alcance. De esta suerte, los reglamentos de ejecución desarrollan y completan en detalle las normas de una ley, sin que puedan exceder sus mandatos o contrariar o alterar las disposiciones de la norma general de la que emanan, por ser precisamente la ley su medida y justificación.

El Poder Ejecutivo federal o los locales tienen la facultad de expedir reglamentos. Esta facultad 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 General o las legislaturas de los estados; esas disposiciones son normas subalternas que tienen su medida y justificación en la ley. De ahí 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 sustancial de la propia ley que reglamenta.

Léase en este sentido:

Novena época

Instancia: Segunda sala

Fuente: Semanario Judicial de la Federación
y su Gaceta

Tomo: II, septiembre de 1995

Tesis: 2^a/J. 47/95

Página: 293

FACULTAD REGLAMENTARIA. SUS LÍMITES. Es criterio unánime, tanto de la doctrina como de la jurisprudencia, que la facultad reglamentaria conferida en nuestro sistema constitucional al Presidente de la República y a los Gobernadores de los Estados, en sus respectivos ámbitos competenciales, consiste, exclusivamente, dado el principio de la división de poderes imperante en la expedición de disposiciones generales, abstractas e impersonales que tienen por objeto la ejecución de la ley, desarrollando y completando en detalle sus normas, pero sin que, a título de su ejercicio, pueda excederse el alcance de sus mandatos o contrariar o alterar sus disposiciones, por ser precisamente la ley su medida y justificación.

Revisión fiscal 59/81. Playa Sol Vallarta, S. A. 4 de octubre de 1982. Cinco votos. Ponente: Carlos del Río Rodríguez. Secretario: José Ángel Mandujano Gordillo.

Amparo en revisión 3227/90. Empresas Tylsa, S. A. de C. V. 29 de agosto de 1994. Mayoría de cuatro votos. Disidente: Atanasio González Martínez. Ponente: Noé Castaño León. Secretario: Luis Ignacio Rosas González.

Amparo en revisión 2165/93. Compañía Azucarera del Ingenio de Bellavista, S. A. 9 de junio de 1995. Cinco votos. Ponente: Genaro David Góngora Pimentel. Secretaria: Marta Leonor Bautista de la Luz.

Amparo en revisión 862/93. Ingenio José María Morelos, S. A. 9 de junio de 1995. Cinco votos. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretaria: Mercedes Rodarte Magdaleno.

Amparo en revisión 1841/94. Francisco José Luis Gutiérrez Flores. 18 de agosto de 1995. Cinco votos. Ponente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Secretario: Germán Martínez Hernández.

Tesis de jurisprudencia 47/95. Aprobada por la segunda sala de este alto tribunal, en sesión privada de veinticinco de agosto de mil novecientos noventa y cinco, por unanimidad de cinco votos de los ministros: presidente Juan Díaz Romero, Genaro David Góngora Pimentel, Mariano Azuela Güitrón, Guillermo I. Ortiz Mayagoitia y Sergio Salvador Aguirre Anguiano.

3. El reglamento de ejecución corre la misma suerte que la ley de la que emana, de tal suerte que si ésta es abrogada o derogada, el reglamento se verá afectado con las mismas consecuencias

Este principio no requiere mayor explicación, pues si como ya afirmamos, el reglamento de ejecución depende de una ley de la que emana, como consecuencia, si la ley se extingue o modifica, debe necesariamente también extinguirse o modificarse el reglamento que sirve para su aplicación.

REGLAMENTOS. SE EXTINGUEN CUANDO SE DEROGA LA LEY CON LA QUE SE VINCULAN, AUN CUANDO SE EMITA OTRA EN IGUAL SENTIDO. La abrogación de una ley acarrea como consecuencia jurídica necesaria, la ineficacia de los reglamentos con ella vinculados, por tener éstos carácter accesorio respecto de aquélla y operar, por tanto, el principio general del derecho de que lo accesorio sigue la suerte de lo principal.

Amparo directo 1552/84. Cotsa, S. A. 18 de marzo de 1986. Unanimidad de votos. Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito. Informe de 1986, pág. 85.

4. El de primacía de la ley

Según este postulado, las disposiciones contenidas en una ley de carácter formal, no pueden ser modificadas por un reglamento.

5. El de reserva de ley

Conforme a la Constitución, hay materias que solo pueden estar reguladas por la ley (en su sentido material y formal), por ejemplo, la reglamentación de garantías individuales, la imposición de contribuciones, penas, multas, etc.

El principio de reserva de ley tiene por finalidad reservar a la regulación de una asamblea popular ciertos bienes jurídicos que se consideran de valía social muy importante. A través de este principio, en sus orígenes, se quiso limitar el poder del monarca para que no legislara sobre determinados rubros. En un inicio, estos rubros eran la libertad y la propiedad de las personas.

Según el principio mencionado, se prohíbe a las autoridades ejecutivas abordar, a través de reglamentos, materias reservadas a las leyes, como son las relativas al establecimiento de los delitos, las causas de expropiación, la determinación de los elementos de los tributos, las garantías individuales, la libertad personal, la propiedad, etc. De tal manera que si un reglamento de ejecución regula estas materias, sin basarse en una ley, será inconstitucional, por ir las autoridades ejecutivas más allá de las facultades establecidas por la Constitución.

Sobre este tema, consultense las siguientes dos tesis jurisprudenciales:

Novena época

Instancia: Segunda sala

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo: IX, abril de 1999

Tesis: 2^a/J. 29/99

Página: 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 emitirlas 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 pormenorice y en las que encuentre su justificación y medida.

Amparo en revisión 1948/94. Proveedora de Señales y Dispositivos para Tránsito, S. A. de C. V. 16 de junio de 1995. Cinco votos. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretaria: Adriana Campuzano de Ortiz.

Amparo directo en revisión 781/95. Maxie de México, S. A. de C. V. 30 de agosto de 1995. Cinco votos. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretario: Alejandro González Bernabé.

Amparo directo en revisión 1924/96. Volkswagen de México, S. A. de C. V. 19 de septiembre de 1997. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Ponente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Secretaria: Fortunata Florentina Silva Vásquez. Amparo en revisión 1719/97. Materiales Téllez de Acapulco, S. A. de C. V. 14 de noviembre de 1997. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: Genaro David Góngora Pimentel. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretaria: María Estela Ferrer MacGregor Poisot.

Amparo en revisión 1763/98. Herramientas Truper, S. A. de C. V. 27 de noviembre de 1998. Cinco votos. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretaria: Fortunata Florentina Silva Vásquez.

Tesis de jurisprudencia 29/99. Aprobada por la segunda sala de este alto tribunal, en sesión privada del veintiséis de marzo de mil novecientos noventa y nueve.

Séptima época

Instancia: PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO

Fuente: Apéndice de 1995

Tomo: III, parte TCC

Tesis: 764

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 n° 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 sustancial 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 5°), 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 1^a y 89, fracción I, de la Constitución federal, 36, fracciones XXXI, XXXIII, y LVIII, de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal y 4°, 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 5°, 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.

PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Séptima época:

Amparo en revisión 47/77. Santiago Sergio Medina Venegas. 15 de marzo de 1977. Unanimidad de votos.

Amparo en revisión 74/77. Francisco Hernández Ríos. 23 de marzo de 1977. Unanimidad de votos.

Amparo en revisión 151/77. Santos Galindo Acosta y coags. 23 de marzo de 1977. Unanimidad de votos.

Amparo en revisión 121/77. Bernardo Ortega Vázquez. 29 de marzo de 1977. Unanimidad de votos.

Amparo en revisión 167/77. Roberto Hernández Morales. 29 de marzo de 1977. Unanimidad de votos.

D. Reglamentos autónomos

Ya establecimos que en nuestro sistema jurídico se reconocen tres tipos de reglamentos: los de ejecución, los autónomos y los delegados. Toca ahora comentar sobre los llamados reglamentos autónomos, confundidos en infinidad de ocasiones con los de ejecución.

Reglamentos autónomos son aquellos que dicta el Poder Ejecutivo en ejercicio de poderes propios, no sujetos a una ley; y nuestra Constitución los denomina como reglamentos sanitarios y de policía, mencionados en los artículos 16 y 21 de dicho ordenamiento.⁵ No se originan de alguna ley ordinaria, pues no están subordinados a ninguna, solo tienen su límite y razón de existencia en la propia Carta Magna, de la que emanan directamente.

El artículo 16 constitucional, en su parte relativa establece:

⁵ *Idem*, p. 67.

La autoridad administrativa podrá practicar visitas domiciliarias únicamente para cerciorarse de que se han cumplido los *reglamentos sanitarios y de policía*; y exigir la exhibición de los libros y papeles indispensables para comprobar que se han acatado las disposiciones fiscales, sujetándose en estos casos a las leyes respectivas y a las formalidades prescritas para los cateos.

Y el artículo 21 dispone:

La imposición de las penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial. La investigación y persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público, el cual se auxiliará con un policía que estará bajo su autoridad y mando inmediato. 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 o arresto hasta por 36 horas; pero si el infractor no pagare la multa que se le hubiese impuesto, se permutará ésta por el arresto correspondiente, que no excederá en ningún caso de 36 horas.

Si el infractor fuese jornalero, obrero o trabajador, no podrá ser sancionado con multa mayor del importe de su jornal o salario de un día.

Tratándose de trabajadores no asalariados, la multa no excederá del equivalente a un día de su ingreso.

La Constitución nombra a los reglamentos autónomos como *sanitarios, gubernativos o de policía*, pero todos caen dentro del concepto que hemos establecido, puesto que son expedidos por la autoridad ejecutiva sin que se basen en una ley previa.

En el apartado relativo del artículo 16 constitucional transrito, se regula la facultad de las autoridades administrativas para practicar visitas domiciliarias, que son una trasgresión al domicilio de las personas, y pueden pretender como justificación verificar si se está cumpliendo con las disposiciones de reglamentos autónomos.

Por otro lado, el artículo 21 establece los límites de estos reglamentos en cuanto a sanciones, al prescribir que únicamente podrán consistir en multa o arresto hasta por 36 horas. De tal suerte que no pueden contemplar ninguna otra, con los límites allí establecidos. Si por su violación disponen algún otro tipo, o las sanciones exceden los límites aquí fijados, serán directamente violatorios de la Constitución, pues en ella tienen su origen.

Hay algunos tipos de reglamentos autónomos que, por ejemplo, consideran la clausura como sanción. En términos de lo aquí establecido, dicha clausura es inconstitucional, ya que el reglamento autónomo está impedido de instituirla, al estar perfectamente establecidas y limitadas las sanciones que se pueden imponer por su violación.

Sin embargo, no hay que confundir las sanciones impuestas por reglamentos administrativos con las derivadas de alguna ley: en innumerables ocasiones hemos leído y escuchado que la clausura, en sí misma, es una sanción administrativa inconstitucional, debido a que no está contemplada en el artículo 21 de la Constitución General. Esto es falso, lo que la Carta Magna limita es que en los reglamentos autónomos se instituya la

clausura (al exceder de los términos que establece), pero ello no impide que en una ley, expedida por las autoridades legislativas, se pueda regular.

Terminaremos este apartado afirmando que la facultad de emitir reglamentos autónomos no es exclusiva del Poder Ejecutivo, pues en múltiples ocasiones el Poder Judicial federal ha reconocido la facultad reglamentaria al propio Poder Legislativo y a los ayuntamientos municipales. Aunque en el caso del Poder Legislativo, cuando decide regular algún aspecto del rango de reglamento autónomo, lo que está haciendo en realidad es elevar a la categoría de ley una materia reservada a reglamentación de esta clase.

D.1. Características del reglamento autónomo

Caracterizaremos al reglamento autónomo con la finalidad de establecer, con posterioridad, sus analogías y diferencias con el llamado reglamento de ejecución estudiado en apartados precedentes.⁶

1. No son útiles a una ley

Ello se deduce de que los reglamentos autónomos, como hemos afirmado, no dependen de una ley, pues no tienen su origen en ella, sino en la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en sus artículos 16 y 21 a que nos hemos referido.

⁶ Consultese EMILIO MARGÁIN MANAUTOU, *op. cit.*, p. 69 ss.

2. Sus límites se encuentran en la propia Constitución

Como hemos mencionado, los reglamentos autónomos dependen directamente de dispositivos constitucionales por tal motivo, los límites se encuentran precisados en la Constitución misma.

3. Las materias reservadas por un reglamento autónomo, pueden ser reguladas por una ley

Significa que las materias que la Constitución reserva a la regulación de un reglamento autónomo, como pueden ser infracciones administrativas de buen gobierno, sanidad, policía, etc., pueden retomarse e inclusive ser derogados, por una ley emitida por un órgano legislativo, pues se parte de la premisa de que la ley tiene un rango superior al de cualquier reglamento y que el Poder Legislativo, dentro de su ámbito de facultades, puede regular tales materias, respetando los principios de competencia que la Carta Magna establece.

La proposición contraria sería incorrecta, es decir, los reglamentos autónomos no pueden regular materias reservadas a una ley, por el propio principio de reserva legal.

Sobre esta característica véase la siguiente ejecutoria:

Octava época

Instancia: PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

Tomo: IX, mayo de 1992

Página: 398

ASAMBLEA DE REPRESENTANTES DEL DISTRITO FEDERAL. FACULTADES PARA EXPEDIR REGLAMENTOS. Nuestro orden jurídico admite la existencia de reglamentos autónomos que no dependen, para su validez, de la existencia previa de una ley a la que se encuentren vinculados, sino que tienen vida jurídica propia. Este es el caso del Reglamento para el Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles y Celebración de Espectáculos Públicos para el Distrito Federal, que regula el funcionamiento de los establecimientos mercantiles y la celebración de los espectáculos públicos en el Distrito Federal, porque fue emitido por la Asamblea de Representantes del Distrito Federal conforme a las facultades que, para dictar reglamentos de policía y buen gobierno en diversas materias, como las relativas a los establecimientos mercantiles y espectáculos públicos, expresamente le confiere la base 3^a, inciso a), de la fracción VI del artículo 73 constitucional; esto es, se trata de un reglamento autónomo con vida jurídica propia.

PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Amparo en revisión 1441/91. Pirata, S. A.
9 de agosto de 1991. Unanimidad de votos.
Ponente: Luis María Aguilar Morales.
Secretaria: Rosa Elena Rivera Barbosa.

4. Se emiten por el Poder Ejecutivo en uso de poderes propios

Ya hemos afirmado que, salvo que las materias del reglamento autónomo decidan tomarse por el Poder Legislativo, el Ejecutivo es la autoridad competente para emitirlos, en uso de poderes emanados de la propia Constitución.

Estos reglamentos pueden ser emitidos también, incluyéndose en el concepto de Poder Ejecutivo, por los ayuntamientos municipales.

5. Deben tener las características de una ley, materialmente hablando

Es decir, los reglamentos autónomos deben ser generales, abstractos e impersonales, pues son leyes en sentido material. No podría emitirse un reglamento autónomo para regular la situación jurídica de una persona individualmente considerada, pues el artículo 13 constitucional prohíbe la existencia en nuestro país de leyes privativas.

6. Las materias del reglamento están limitadas

Esta limitación se establece en la propia Carta Magna, pues en los artículos 16 y 21 se refiere a su esencia al enunciarlos como *sanitarios, gubernativos y de policía*. Habrá que establecer qué se entiende por cada materia.

En términos generales, en la práctica corresponden: *a)* a los reglamentos gubernativos, los de limpia, mercados, obras públicas y privadas, espectáculos, higiene, parques y jardines, funcionamiento de actividades mercantiles, anuncios en vía pública, alumbrado, y otros similares; *b)* a los de policía, tránsito, policía y buen gobierno, puertos, y análogos de alcance local.

7. Límite de las sanciones

El artículo 21 constitucional establece cuáles son las sanciones que válidamente pueden imponerse, y ellas consisten únicamente en multa o arresto hasta por 36 horas.

D.2. Analogías y diferencias entre el reglamento de ejecución y el reglamento autónomo

Son dos las analogías que existen entre los reglamentos de ejecución y los reglamentos autónomos:

- a)* Ambos son expedidos por el Poder Ejecutivo.
- b)* Ambos son normas generales, abstractas e impersonales.

Las diferencias son las siguientes:

- a)* El reglamento de ejecución depende de una ley para existir, el reglamento autónomo no.
- b)* El reglamento de ejecución tiene su límite en una ley, el reglamento autónomo en la propia Carta Magna.
- c)* El reglamento de ejecución no puede establecer sanciones, el reglamento autónomo sí, las cuales solo pueden consistir en multa y arresto.
- d)* El reglamento de ejecución deja de tener vigencia cuando se reforma la ley de la cual emana,

el reglamento autónomo tiene vida independiente, y sólo puede perder su vigencia porque una ley retome su materia o porque sea sustituido por otro reglamento de la misma naturaleza.

No obstante esta clara distinción establecida en la interpretación de la Carta Magna, en sus artículos 16 y 21 por lo que respecta a los reglamentos autónomos, y 89 fracción I, por lo que se refiere a los reglamentos de ejecución, el Poder Judicial federal ha confundido a los reglamentos de ejecución con los reglamentos autónomos. Véase la siguiente ejecutoria:

Octava época

Instancia: Tercera sala

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

Tomo: III, primera parte, enero a junio de 1989

Tesis: LV/89

Página: 317

CONSTRUCCIONES, REGLAMENTO DE, PARA EL DISTRITO FEDERAL. SU ARTÍCULO 369 NO ES VIOLATORIO DEL ARTÍCULO 16 CONSTITUCIONAL. De conformidad con el artículo 89, fracción I, de la Constitución federal, es facultad del Presidente de la República la de expedir los reglamentos para proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de las leyes que expida el Congreso de la Unión. De acuerdo con lo anterior, debe entenderse que al expedir el titular del Ejecutivo federal, el Reglamento de Construcciones para el Distrito Federal, constitucionalmente está facultado para ello, sin que sea necesario que en el referido reglamento se consigne o establezca la obligación de las autoridades administrativas de fundar y motivar todos los actos que pronuncien o dicten, puesto que ello ya lo exige el artículo 16 constitucional.

Amparo en revisión 2136/88. Nessim Cojab. 31 de marzo de 1989. Cinco votos. Ponente: Sergio Hugo Chapital Gutiérrez. Secretario: Gustavo Aquiles Gazca.

La confusión se debe a que el Reglamento de Construcciones referido en esta ejecutoria es un reglamento autónomo, por todas sus características intrínsecas, y su fundamento no es el artículo 89 fracción I, de la Constitución, como lo refiere la sentencia, sino los artículos 16 y 21.

D.3. Clases de reglamentos autónomos

Ya comentamos que existen tres clases de reglamentos autónomos, y que son los gubernativos, sanitarios y de policía, con las materias que ya también, a guisa de ejemplo, comentamos en apartados precedentes.

E. Reglamentos delegados

Los reglamentos delegados, por principio de cuentas, no están reconocidos por la Constitución Política y, por tanto, son inconstitucionales.

Son reglamentos delegados aquellos que expide el Poder Ejecutivo en virtud de una *autorización legislativa*, es decir, son normas jurídicas generales, abstractas e impersonales emitidas por el Presidente de la República o los gobernadores de los estados, en virtud de cierta habilitación o autorización que hacen en su favor el Congreso de la Unión y las legislaturas de los estados, respectivamente.

Hacen esa habilitación las autoridades legislativas a través de una ley. En dichas autorizaciones no se estipula simplemente que el Ejecutivo reglamente alguna materia de la ley, sino que se le otorgan facultades legislativas.

Este tipo de reglamentos son inconstitucionales por las siguientes razones: Hemos establecido el reconocimiento expreso que hace la Carta Magna de los reglamentos de ejecución (artículo 89 fracción 1) y de los reglamentos autónomos (artículos 16 y 21). Conforme a lo que en los apartados relativos expusimos, el Poder Ejecutivo tiene la posibilidad de dictar disposiciones de carácter general, en uso de las facultades constitucionales para proveer en la esfera administrativa de la exacta observancia de las leyes, y también para regular materias relativas a sanidad y policía, pudiendo establecer sanciones consistentes en multa o arresto. En el primero de los supuestos mencionados, es decir, cuando el Poder Ejecutivo actúa reglamentando una ley, las disposiciones que emite no tienen carácter autónomo, pues dependen de una ley para su existencia, y tienen por finalidad la exacta observancia de una ley expedida por el Poder Legislativo. En el segundo de los supuestos, es decir, cuando el Poder Ejecutivo expide un reglamento para regular algunas materias directamente permitidas por la Constitución, este poder actúa con dependencia directa de la ley fundamental y dentro de sus propios límites; las materias reguladas por los reglamentos autónomos son de poca trascendencia para la esfera jurídica de las personas, pero de mucha importancia en su vida cotidiana, de tal manera que se ha querido dejar dicha regulación

a las autoridades administrativas, como los bandos de policía y buen gobierno y los reglamentos de limpia expedidos por los ayuntamientos. Estas materias no se reservan a la autoridad legislativa, pues se parte de la idea de que no tiene tanta vinculación con las personas como las autoridades administrativas inmediatas. En cambio, hay ciertas materias que deben estar reguladas necesariamente por una ley, como el establecimiento de autoridades competentes, la imposición de penas, la regulación de garantías individuales, el establecimiento de los impuestos, pues estos rubros son de tal incidencia en la esfera jurídica de las personas que es necesario dejar a los representantes del pueblo su regulación. Esta representación otorgada a las asambleas legislativas es indelegable, debido a que de conformidad con nuestro régimen constitucional, es el Poder Legislativo el único que tiene facultades para legislar, de inicio, y excepcionalmente el Ejecutivo en el caso de las facultades reglamentarias ya analizadas. De esta manera, ningún artículo de la Carta Magna autoriza al Poder Legislativo a delegar sus facultades a ninguna persona o entidad. En este contexto, cuando la asamblea popular delega en el Ejecutivo parte de su potestad, está incurriendo en infracción a los principios elementales de división de poderes y competencia constitucional.

Quinta época

Instancia: Segunda sala

Fuente: Apéndice de 1995

Tomo: III, parte SCJN

Tesis: 157

Página: 107

REGLAMENTOS ADMINISTRATIVOS. Si el Ejecutivo dicta una disposición de carácter legislativo,

en uso de la facultad que la Constitución le otorga para proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de las leyes, y por medio de ella crea una obligación de naturaleza general, pero dicha disposición no tiene un carácter autónomo, ya que su finalidad es la de evitar situaciones que condena un precepto constitucional, es decir, es una disposición que tiende a la exacta observancia de una ley expedida por el Poder Legislativo, esto obliga a considerar tal disposición, desde un punto legal y doctrinal, como un acto reglamentario, sin que para ello sea óbice el que exista un reglamento sobre la misma materia, porque no hay imposibilidad legal de que respecto de una misma ley se expidan varios reglamentos simultáneos o sucesivos; *pero conforme a nuestro régimen constitucional, sólo tiene facultades para legislar el Poder Legislativo y excepcionalmente el Ejecutivo en el caso de la facultad reglamentaria, que únicamente puede ser ejercitada por el titular de este poder, sin que en la Constitución exista una disposición que lo autorice para delegar en alguna otra persona o entidad, la referida facultad, pues ni el Poder Legislativo puede autorizar tal delegación;* por tanto, sostener que la Ley de Secretarías de Estado encarga a la de Economía la materia de monopolios, y que esa Ley, fundada en el artículo 90 de la Constitución, deba entenderse en el sentido de que dicha secretaría goza de cierta libertad y autonomía en esta materia, es desconocer la finalidad de aquélla, que no es otra que la de fijar la competencia genérica de cada secretaría, pero sin que por ello puedan actuar en cada materia sin ley especial, ni mucho menos que la repetida Ley subvierta los principios constitucionales, dando a las secretarías de Estado facultades que, conforme a la Constitución, sólo corresponden al titular del Poder Ejecutivo; decir que conforme a los artículos 92, 93 y 108 de la Constitución los secretarios de Estado tienen facultades ejecutivas y gozan de cierta autonomía en las materias de su ramo y de

una gran libertad de acción, con amplitud de criterio para resolver cada caso concreto, sin someterlo al juicio y voluntad del Presidente de la República, es destruir la unidad del poder; es olvidar que dentro del régimen constitucional el Presidente de la República es el único titular del Ejecutivo, que tiene el uso y el ejercicio de las facultades ejecutivas; es, finalmente, desconocer el alcance que el refrendo tiene, de acuerdo con el artículo 92 constitucional, el cual, de la misma manera que los demás textos relativos, no dan a los secretarios de Estado mayores facultades ejecutivas ni distintas siquiera, de las que al Presidente de la República corresponden.

Quinta época:

Amparo en revisión 6303/42. Llaca Ramón. 25 de noviembre de 1942. Cinco votos.

Amparo en revisión 7309/42. Rodríguez Eduardo. 2 de diciembre de 1942. Cinco votos.

Amparo en revisión 5813/42. Villaseca Bautista. 4 de febrero de 1943. Cinco votos.

Amparo en revisión 9722/42. González Salinas Félix y coags. 10 de febrero de 1943. Cinco votos.

Amparo en revisión 9637/42. Fernández Teodoro. 12 de febrero de 1943. Unanimidad de cuatro votos.

F. Decretos de observancia general

También la fracción 1 del artículo 114 de la Ley de Amparo establece la procedencia tratándose de decretos de observancia general.

La característica principal que tienen estos actos de autoridad es que su aplicación es genérica, para