



302809
1
UNIVERSIDAD MOTOLINIA A.C. 2Ei

ESCUELA DE DERECHO

CLAVE 302809

CON ESTUDIOS INCORPORADOS A LA
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

"EL FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL DE LA FACULTAD
REGLAMENTARIA DEL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA"

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
L I C E N C I A D O E N D E R E C H O
PRESENTA
DANIVIA AYALA HERNANDEZ

DIRECTOR DE TESIS:
FRANCISCO SERGIO LIRA CARREON



México, D.F.

1994

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

A Dios, Verdad infinita...
fuente de toda vida y
fuente de mi vida, con
profunda humildad
como ofrenda de mi corazón
agradecido; por dejar
sentir su presencia en los
momentos de desaliento...
Por su inmenso Amor;
Gracias, Señor!

A MIS PADRES:

Tu amor profundo y sereno.
Sosten de tu hogar, amor a tu
trabajo, luchador incansable.
Amor, respeto y admiración.

Por siempre, tu hija.

La sencillez de tu alma, guía,
luz y calor en el hogar,
lágrimas y sinsabores, cuán
sabios tus consejos , razón en
tu regaño. Ternura infinita,
en tu mirar encuentras nuestro
corazón.

Por siempre, tu hija.

A MIS HERMANOS:

RUBI, CESAR, JOD FREDY Y LEONCIO
CON TODO MI AMOR.

AL LICENCIADO FRANCISCO S. LIRA CARREON,
Por su apoyo y su confianza, mi gratitud
y respeto por siempre.

AL LICENCIADO OSCAR GUTIERREZ CADENA,
Por su invaluable apoyo mi agradecimiento
por siempre.

**EL FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL DE LA FACULTAD
REGLEMENTARIA DEL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA**

I N D I C E G E N E R A L

INTRODUCCION I

**CAPITULO PRIMERO: EL ESTADO DE DERECHO Y LA FACULTAD
REGLEMENTARIA.**

I.	CLASIFICACION DE LOS REGIMENES POLITICOS.	
1.	FORMAS DE ESTADO Y DE GOBIERNO.	
1.1	PARLAMENTARIOS.....	1
1.2	PRESIDENCIALES.....	2
1.3	MIXTOS.....	3
II.	CONCEPTO DE REGLAMENTO.....	5
III.	REGLAMENTOS AUTONOMOS	11
1.	REGLAMENTOS DE POLICIA (ART. 10 CONSTITUCIONAL)....	12
2.	REGLAMENTOS GUBERNATIVOS Y DE POLICIA (ART. 21 CONSTITUCIONAL).....	14
3.	REGLAMENTOS GUBERNATIVOS (ART.27 CONSTITUCIONAL)...	16
IV.	EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD Y LA FACULTAD REGLAMENTARIA.....	17
V.	LA INTERPRETACION CONSTITUCIONAL, POLITICA Y JURIDICA DE LA FACULTAD REGLAMENTARIA CONSIGNADA EN EL ARTICULO 89 FRACCION I DE LA CONSTITUCION.....	19
1.	INTERPRETACION CONSTITUCIONAL.....	19
2.	INTERPRETACION POLITICA.....	19
3.	INTERPRETACION JURIDICA.....	21

VI.	EL ARTICULO 92 CONSTITUCIONAL	22
	1. DECRETOS.....	25
	2. ACUERDOS	26
	3. ORDENES.....	27
VII.	DISTINCION ENTRE LEY MATERIAL Y LEY FORMAL.....	29

**CAPITULO SEGUNDO: EVOLUCION HISTORICA DE LA FACULTAD
REGLEMENTARIA EN MEXICO.**

I.	CONSTITUCION DE CADIZ DE 1812.....	34
II.	DECRETO CONSTITUCIONAL PARA LA LIBERTAD DE AMERICA MEXICANA O CONSTITUCION DE APATZINGAN DE 1814.....	39
III.	CONSTITUCION FEDERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS DE 1824.....	42
IV.	LEYES CONSTITUCIONALES CENTRALISTAS DE 1836.....	45
V.	EL PROYECTO DE REFORMAS DE 1840.....	48
VI.	BASES ORGANICAS DE LA REPUBLICA MEXICANA DE 1843.....	50
VII.	ACTA CONSTITUTIVA Y DE REFORMA DE 1847.....	54
VIII.	CONSTITUCION POLITICA DE LA REPUBLICA MEXICANA DE 1857.....	56
IX.	CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS DE 1917.....	63

**CAPITULO TERCERO: LA FACULTAD REGLEMENTARIA DEL PRESIDENTE EN EL
DERECHO COMPARADO.**

I.	ESPAÑA.....	65
----	-------------	----

II.	FRANCIA.....	69
III.	INGLATERRA.....	73
IV.	ESTADOS UNIDOS DE AMERICA.....	75

CAPITULO CUARTO: LAS FACULTADES EXTRAORDINARIAS DEL PRESIDENTE PARA LEGISLAR.

I.	FACULTADES PRESIDENCIALES EN EL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO.....	80
	1. PRESENTAR INICIATIVAS DE LEY ANTE EL CONGRESO.....	80
	2. EJERCER LA FACULTAD DE VETO.....	80
	3. PROMULGAR Y PUBLICAR DE LEYES.....	82
	4. EJECUTAR LAS LEYES.....	83
II.	FACULTADES LEGISLATIVAS.....	84
	1. SITUACIONES DE EMERGENCIA.....	85
	2. MEDIDAS DE SALUBRIDAD.....	85
	3. TRATADOS INTERNACIONALES.....	86
	4. REGULACION ECONOMICA.....	87
	5. FACULTAD REGLAMENTARIA.....	87
III.	MEDIOS DE CONTROL POLITICOS Y JURIDICOS EN EL EJERCICIO DE LA FACULTAD REGLAMENTARIA.....	90
	1. LIMITES DE LA FACULTAD REGLAMENTARIA.....	93
	1.1 LIMITES SUSTANCIALES.....	93
	1.2 LIMITES FORMALES.....	95
	CONCLUSIONES.....	101
	BIBLIOGRAFIA.....	106

I N T R O D U C C I O N

En el presente estudio no pretendemos agotar toda la temática relativa a la facultad reglamentaria del Presidente de la República, pero sí lograr un estudio sistemático del tema, partiendo del aspecto doctrinal hasta llegar al análisis de los límites y controles jurídicos que debe tener dicha facultad.

La facultad de expedir reglamentos y otras disposiciones de carácter general por parte del Poder Ejecutivo Federal para la mejor aplicación de las leyes que expide el Congreso de la Unión, se encuentra fundamentada tanto en la doctrina como en la jurisprudencia, no obstante, la Constitución vigente no es muy clara al otorgar la facultad reglamentaria al Ejecutivo Federal, observándose que las constituciones que han precedido a la vigente han conferido de manera expresa la facultad reglamentaria al Poder Ejecutivo de la Unión.

Asimismo, destacamos la importancia de fortalecer los medios de control jurídicos respecto del ejercicio de la facultad reglamentaria asignada al Presidente de la República y evitar con ello la problemática derivada de la excesiva y compleja reglamentación existente, que lejos de facilitar y hacer asequible el debido cumplimiento de las leyes expedidas por el Organismo Legislativo, obstaculizan y confunden a los destinatarios de dichos ordenamientos.

C A P I T U L O P R I M E R O

EL ESTADO DE DERECHO Y LA FACULTAD REGLAMENTARIA

I. CLASIFICACION DE LOS REGIMENES POLITICOS.

1. FORMAS DE ESTADO Y DE GOBIERNO.

Las principales formas de Estado son la Monarquía y la República. Asimismo, las formas de gobierno se relacionan con las formas de estado de las que forman parte; la Monarquía puede ser absoluta o constitucional (también llamada parlamentaria) y la República, presidencialista o parlamentaria.

1.1. PARLAMENTARIOS.

Al respecto el maestro Maurice Hauriou, define al gobierno parlamentario como "la forma de gobierno a base de régimen representativo y de separación flexible de poderes, en la cual se establece una colaboración continua entre el poder ejecutivo y el poder legislativo, por intermediación de un órgano ejecutivo, que es el Consejo de Ministros, que comparte con el Jefe del Estado la dirección del Gobierno, pero que no puede gobernar sino asegurándose la confianza continua del parlamento ante el cual es políticamente responsable." (1)

(1) Hauriou, Maurice. Derecho Público y Constitucional.
Traducido por Carlos Ruiz del Castillo. Editorial Reus.
Madrid, España. 1971. p. 390.

1.2. PRESIDENCIALES.

En el gobierno presidencial, como lo es el nuestro, el Poder Ejecutivo es unitario. Está depositado en un presidente que es, al mismo tiempo, Jefe de Estado y Jefe de Gobierno. El poder ejecutivo es esencialmente un poder de decisión ejecutoria, es decir, el poder de voluntad que tiene la virtud de transformar cualquier proyecto de resolución en una decisión susceptible de ser inmediatamente ejecutada. Es por ello que interviene en el cumplimiento de todas las funciones del Estado, así en nuestro sistema presidencial el ejecutivo cuenta con innumerables funciones como lo es la facultad de emitir reglamentos para la mejor aplicación de las leyes expedidas por el H. Congreso de la Unión, dicha facultad se encuentra fundamentada por la doctrina y la jurisprudencia, dado que la constitución vigente, resulta un tanto omisa ya que no la consagra de manera expresa, no obstante la gran tradición jurídica manifestada desde las primeras constituciones como veremos en el capítulo siguiente. Así el titular del órgano ejecutivo federal tiene asignada la facultad de promulgar y ejecutar las leyes que expida el órgano legislativo cumpliendo dicha función mediante la realización de una serie de actos jurídicos y administrativos tendientes a brindar eficacia en el ámbito administrativo a las disposiciones generales mencionadas. En este sentido resulta obvio, que la interacción entre los órganos de estado mencionados se verifica con el objeto no sólo de dar a conocer las leyes que expida el Congreso de la Unión a los destinatarios de las mismas a través de la figura de la promulgación, (misma que contempla la

publicación de la ley) sino también la realización de actos materiales enmarcados dentro de la esfera administrativa de sus funciones que permitan y coadyuven a la debida observancia de las leyes por parte de los gobernados.

En consecuencia la actividad administrativa que desarrolla el titular del Órgano ejecutivo se justifica en la medida de que de no existir dentro de la ley fundamental el ejercicio de la facultad reglamentaria atribuida al presidente, tales disposiciones de aplicación general expedidas por el órgano legislativo constituirían a su vez lineamientos generales cuya aplicación a los casos concretos resultaría sumamente difícil y en algunos casos imposible.

En virtud de lo anterior, se desprende que resulta necesaria la tarea de reglamentar tales ordenamientos en virtud de que las leyes dictan principios y lineamientos generales y consecuentemente no abordan los pormenores que revisten la aplicación de dichos preceptos motivo por el cual hacemos hincapié que la tarea conferida al presidente es de suma importancia para lograr el eficaz cumplimiento de las normas jurídicas.

1.3. MIXTOS.

Se habla también de un tercer régimen político que es el mixto, el cual presenta características del régimen parlamentario y presidencial, es decir, en un régimen presidencial encontramos

matices del parlamentario, tales como el refrendo secretarial, la existencia de un órgano con facultades legislativas como lo es la Asamblea de Representantes para el Distrito Federal.

II. CONCEPTO DE REGLAMENTO.

El eminente y famoso tratadista Hans Kelsen precisa que ciertas constituciones otorgan a determinadas autoridades administrativas, por ejemplo, al Jefe de Estado o a los miembros de su gabinete, "el poder de expedir normas generales de acuerdo con las cuales son elaboradas determinadas prescripciones de una ley. Estas normas generales, que no son creadas por el legislador sino por otro órgano, sobre la base de normas generales que el legislador ha expedido, se llaman reglamentos u ordenanzas." (2)

Andrés Serra Rojas señala que "el reglamento es el conjunto de normas administrativas subordinadas a la ley, obligatorias, generales e impersonales, expedidas unilateral y espontáneamente por el Presidente de la República, en virtud de facultades discrecionales que le han sido conferidas por la Constitución o que resulten implícitamente del ejercicio del Poder Ejecutivo." (3)

Jorge Carpizo, define al reglamento como una "norma de carácter general, abstracto e impersonal, expedida por el presidente de la república en uso de sus facultades constitucionales, y que tiene como finalidad la mejor aplicación

(2) Kelsen, Hans. Teoría General del Derecho y del Estado. Imprenta Universitaria. México. 1951. p. 19.

(3) Serra Rojas, Andrés. Derecho Administrativo. T. I. Editorial Décima Tercera Edición. Porrúa, S.A. México. 1985. p. 181.

de la ley, a la cual está subordinada." (4)

Para Gabino Fraga "el reglamento es una norma o conjunto de normas jurídicas de carácter abstracto e impersonal que expide el Poder Ejecutivo en uso de una facultad propia y que tiene por objeto facilitar la exacta observancia de las leyes expedidas por el Poder Legislativo." (5)

Para el constitucionalista Felipe Tena Ramírez "el reglamento determina de modo general y abstracto los medios que deberán emplearse para participar una facultad que está en el acervo constitucional del Ejecutivo: aplicar la ley a los casos concretos." (6)

Como podemos darnos cuenta, el reglamento es una norma de carácter abstracto e impersonal, características que como sabemos son comunes a la ley, sin embargo, no puede ser identificado con la ley ya que en principio, el reglamento es emanado del titular del Poder Ejecutivo y la ley del Congreso de la Unión y por otra el reglamento debe circunscribirse a la ley, sin rebasar en su ámbito legislativo y contenido material. El reglamento detalla, pormenoriza el contenido de una ley.

-
- (4) Carpizo, Jorge. El Presidencialismo Mexicano. Editorial Siglo XXI. Quinta Edición. México. 1988. p. 107.
(5) Fraga, Gabino. Derecho Administrativo. Decimoséptima Edición. Editorial Porrúa. México. 1977. p. 104.
(6) Tena Ramírez, Felipe. Derecho Constitucional. Décima Octava Edición. Editorial Porrúa, S.A. México. 1984. p. 468.

El tratadista Jorge Olivera Toro escribe "no obstante la identidad material que presentan el reglamento y la ley, no son la misma cosa distinguiéndose en su esencia formal y orgánica . . . La separación recae en: 1) Cualidad de sus autores. 2) Distinta fuerza jurídica. 3) Reserva de la ley . . . Repetidamente se expresa que la ley es un acto formal y materialmente legislativo, por provenir del órgano legislativo y en cambio, el reglamento es un acto formalmente administrativo por ser producción del poder ejecutivo (pero materialmente legislativo, dado que implica la creación de actos jurídicos generales). Con ello se hace una diferencia respecto de sus autores, esto es, de los órganos de donde provienen cuyas cualidades son diferentes. Por lo que respecta a la fuerza jurídica de la ley y el reglamento, se ha dicho que la ley es la expresión de la soberanía del pueblo y es incondicional, por no estar ligada a norma alguna que no sea la constitución. En cambio, el reglamento está subordinado a la ley, no tiene fuerza jurídica inicial e incondicional, sino a la inversa, limitado por la norma producida por la vía legislativa la ley es una regla de esencia superior, el reglamento es una fuente de derecho inferior, mientras que éste no puede modificar o derogar el orden superior creado por la ley. El principio de reserva de la ley se ha formulado diciendo que, hay materias exclusivas de la ley y que éstas nunca pueden ser objeto de reglamentos, con lo cual se establece el principio aplicable a aquellos campos jurídicos que cuentan con una enorme tradición constitucional resultado de la Declaración de los Derechos del Hombre, materias en donde únicamente el órgano legislativo debe normar, dada la

desconfianza de que pudieran ser reguladas arbitrariamente por el Poder Ejecutivo." (7)

Una vez expuesto el concepto de reglamento debemos precisar qué se entiende por facultad reglamentaria; para ello comenzaremos por establecer qué debemos entender por facultad.

Según el Diccionario de Legislación y Jurisprudencia de Joaquín Escriche, facultad es "la potencia o virtud, la licencia, permiso o autorización, y la libertad que uno tiene para hacer alguna cosa: -La cédula real que se despachaba por la cámara para las fundaciones de mayorazgos o para imponer cargas sobre ellos, o sobre los propios de las ciudades, villas y lugares, en cuyo caso se decía más comunmente facultad real:- La ciencia o arte; como la facultad de leyes, la facultad de algún artífice:- En las universidades el conjunto de los doctores o maestros de alguna ciencia; como la facultad de teología, medicina, etc.:- y por fin el caudal o hacienda, en cuya acepción se usa más comunmente en plural. Los actos de pura facultad no pueden fundar posesión ni prescripción. Ea quae sunt facultatis et voluntatis, non prae scribuntur. Si después de haber dejado pasar treinta o cuarenta años sin edificar sobre mi terreno, me acomoda levantar en él un edificio, no podrá impedírmelo mi vecino prestando que ha prescrito el derecho de vista o de prospecto; porque el edificar o no edificar sobre suelo mío son

(7) Olivera Toro, Jorge. Manual de Derecho Administrativo. Cuarta Edición. Editorial Porrúa, S.A. México. 1986. p. 130-131.

actos de pura facultad que puedo ejecutar u omitir, sin perder por eso ni dar a otro ningún derecho." (8)

Facultad reglamentaria es la autorización que el ordenamiento jurídico otorga al representante de la función ejecutiva la potestad de emitir disposiciones que detallen, pormenorizen y hagan efectivos los principios contenidos en una ley.

Karl Loewenstein señala que dicha facultad "pertenece de forma inmanente y por propio derecho a la función ejecutiva asignada al gobierno." (9)

La función ejecutiva, señala Alejandro Silva Bascuñán, "exige la disposición de todo lo que, incluso antes de la ocurrencia del hecho, sirva para que el suceder quede en su oportunidad modelado por la regla de derecho. Tal es el aspecto de la función ejecutiva que configura la potestad reglamentaria, por lo cual el titular de aquélla determina reglas subordinadas, secundarias dirigidas a facilitar el cumplimiento de los preceptos por aplicar, desarrollando su contenido o anunciando el sentido en que decidirá cuando llegue a actuar en las

(8) Escriche, Joaquín. Diccionario de Legislación y Jurisprudencia. Nueva Edición. Librería de Rosa y Bouret. París, Francia. 1863. p. 671.

(9) Loewenstein, Karl. Teoría de la Constitución. Segunda Edición. Colección Demos. Editorial Ariel. España. 1979. p. 274.

situaciones especiales y concretas." (10)

(10) Silva Bascuñán, Alejandro. Tratado de Derecho Constitucional. T. I. Primera Edición. Editorial Jurídica de Chile. Santiago de Chile. 1963. p. 334.

III. REGLAMENTOS AUTONOMOS.

En el campo doctrinario se conoce como reglamentos autónomos los ordenamientos que son emitidos por el titular del Poder Ejecutivo, cuando no son reglamentarios ni están subordinados a ninguna Ley Federal u ordinaria expedida por el Congreso de la Unión, tienen existencia por sí mismos y como señala Jorge Olivera Toro se encuentran "huérfanos de ley". (11) Ignacio Burgoa Orihuela señala que reglamentos autónomos son aquéllos que "por sí mismos establecen una regulación a determinadas relaciones o actividades . . . Hasta qué punto puede una ley autorizar la reglamentación sin que con ello se esté delegando la facultad legislativa al ejecutivo sin contrariar lo preceptuado por los artículos 29 y 49 constitucionales. En el orden federal el Congreso de la Unión tiene facultades legislativas expresas consignadas en la Constitución de la República para expedir leyes en las diversas materias a que ésta se refiere. Por tanto en tales materias es dicho organismo el que debe establecer la normación correspondiente, sin que pueda desplazar esta facultad legislativa en favor del Presidente. En el orden federal no pueden existir reglamentos gubernativos ni de policía sino sólo ordenamientos que traduzcan una pormenorización de las leyes expedidas por dicho Congreso." (12)

(11) Olivera Toro, Jorge. Op. Cit. p. 8.

(12) Burgoa Orihuela, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano. Cuarta Edición. Editorial Porrúa. S.A. México. 1973. p. 853.

1. REGLAMENTOS DE POLICIA (ART.10 CONSTITUCIONAL).

Originalmente el artículo 10 de la Constitución, estaba redactado en los siguientes términos:

"Artículo 10.- Los habitantes de los Estados Unidos Mexicanos tienen libertad de poseer armas de cualquier clase, para seguridad y legítima defensa, hecha excepción de las prohibidas expresamente por la ley y de las que la nación reserve por el uso exclusivo del Ejército, Armada y Guardia Nacional; pero no podrán portarlas en las poblaciones sin sujetarse a los reglamentos de policía."

De esta redacción el maestro Gabino Fraga deduce que existe la posibilidad de que las autoridades administrativas expidan reglamentos de policía, "sin que sea necesaria la intermediación de una ley orgánica expedida por el Congreso." (13)

No estamos de acuerdo con la opinión del maestro Gabino Fraga ya que tal artículo habla de ley, al precisar "hecha excepción de las prohibidas expresamente por la Ley . . . de las que la Nación reserve para el uso exclusivo del Ejército, Armada y Guardia Nacional."

Posteriormente se publicó en el Diario Oficial de la

(13) Fraga, Gabino. Op. Cit. p. 114.

Federación de fecha 22 de octubre de 1971, una reforma al artículo 10 en comento, llevada a cabo por el Poder Constituyente Permanente, quedando redactado en la siguiente forma:

"Artículo 10.- Los habitantes de los Estados Unidos Mexicanos tienen derecho a poseer armas en su domicilio para su seguridad y legítima defensa, con excepción de las prohibidas por la Ley Federal y de las reservadas para el uso exclusivo del Ejército, Armada, Fuerza Aérea y Guardia Nacional. La ley federal determinará los casos, condiciones, requisitos y lugares en que se podrá autorizar a los habitantes la portación de armas."

2. REGLAMENTOS GUBERNATIVOS Y DE POLICIA (ART.21 CONSTITUCIONAL).

El artículo 21 originalmente, establecía lo siguiente:

"Artículo 21.- La imposición de las penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial. La pesecución de los delitos incumbe al Ministerio Público y a la policía judicial, la cual estará bajo la autoridad y mando inmediato de aquél. Compete a la autoridad administrativa el castigo de las infracciones de los reglamentos gubernativos y de 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 hubiese impuesto, se permutará ésta por el arresto correspondiente, que no excederá en ningún caso de quince días. Si el infractor fuese jornalero u obrero, no podrá ser castigado con multa mayor del porte de su jornal o sueldo en una semana."

Dicho precepto supone la existencia de reglamentos gubernativos y de policía restrictivos de la libertad.

El aludido precepto en la Constitución Federal de 5 de febrero de 1857, quedó redactado en los siguientes términos:

"Artículo 21.- La aplicación de las penas propiamente tales, es exclusiva de la autoridad judicial. La política o administrativa sólo podrá imponer, como

corrección, hasta quinientos pesos de multa o hasta un mes de reclusión, en los casos y modo que expresamente determine la ley."

Actualmente, y conforme a la última reforma llevada a cabo por el Poder Constituyente Permanente, el artículo 21 de la Carta Magna en vigor está redactado en los términos siguientes:

"Artículo 21.- La imposición de las penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial. La persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público y a la policía judicial, la cual estará bajo la autoridad y mando inmediato de aquél. Compete a la autoridad administrativa la aplicación de las sanciones por las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía las que únicamente consistirán 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 ésta por el arresto correspondiente, que no excederá en ningún caso de treinta y seis 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."

3. REGLAMENTOS GUBERNATIVOS (ART. 27 CONSTITUCIONAL).

El párrafo quinto del artículo 27 constitucional faculta al Ejecutivo Federal para reglamentar la extracción y utilización de las aguas del subsuelo y aún establecer zonas vedadas, al igual que para las demás aguas de propiedad nacional.

IV. EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD Y LA FACULTAD REGLAMENTARIA.

El reglamento administrativo, dentro del orden jurídico y relacionado con la actividad administrativa, constituye, respecto de ésta, su expresión normativa jurídica particular basada en el principio de legalidad consagrada por los artículos 14 y 16 constitucionales.

Dicho principio debe normar, todos los actos de la vida pública debiendo quedar sometidos y subordinados a la ley todos los actos de la administración federal.

El principio de legalidad que caracteriza al Estado de Derecho, significa que las autoridades sólo pueden hacer lo que las leyes expresamente les permitan, y por otro lado, los gobernados pueden hacer aquello que las leyes no le prohíban.

La legalidad que caracteriza al Estado de Derecho, se deriva de una Ley Suprema, preeminente y fundamental la Constitución, que sirve de basamento o soporte jurídico a la organización Estatal.

Es así como el principio de legalidad se traduce en que el presidente de la República en un Estado constitucional debe actuar conforme a las leyes expedidas por el Órgano legislativo, sobre todo en acatamiento a la constitución. El titular del ejecutivo al ejercitar las facultades que le confiere el artículo 89 fracción I de la Constitución entre las que se encuentran la

de "ejecutar las leyes proveyendo en la esfera administrativa a su observancia", a través de expedir reglamentos.

V. LA INTERPRETACION CONSTITUCIONAL, POLITICA Y JURIDICA DE LA FACULTAD REGLAMENTARIA CONSIGNADA EN EL ARTICULO 89 FRACCION I DE LA CONSTITUCION.

Montesquieu señaló en el Libro XXIX de su obra El Espíritu de las Leyes, que "existían dos poderes ejecutivos y un poder legislativo, idea ésta derivada de que al mismo tiempo tomaba en cuenta un criterio político y otro jurídico, pues al considerar el aspecto material de la actividad estatal asignaba a las tres diversas funciones los correspondientes órganos: Legislativo, Ejecutivo y Judicial. Bajo el primer punto de vista estimaba que en todo gobierno el Poder Legislativo produce la norma jurídica abstracta y general como tal, y los otros dos poderes la ejecutan o aplican a casos concretos. En cuanto al segundo punto de vista, el jurídico, pensaba que la función ejecutiva se realiza en forma distinta y con fines también diversos por lo que se justificaba la existencia de dos órganos separados e independientes entre sí; el Judicial y el Ejecutivo." (14)

1. INTERPRETACION CONSTITUCIONAL.

Mucho se ha discutido sobre la existencia de la facultad reglamentaria del Presidente de la República, al considerar que el constituyente de 1857 y 17 no fueron claros al atribuirle esta facultad al Ejecutivo, puesto que aparece no de manera expresa

(14) Montesquieu. El Espíritu de las Leyes. Décima Tercera Edición. Editorial Porrúa, S.A. Colección Sepan Cuantos. p. 347.

como en las constituciones anteriores, sino de una manera implícita. Dicha facultad la encontramos en el artículo 89 fracción I de la Constitución al señalar que al Presidente de la República le corresponde "Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia."

2. INTERPRETACION POLITICA.

"La atribución de la facultad reglamentaria al Poder Ejecutivo -escribe Gabino Fraga- se justifica desde el punto de vista práctico por la necesidad de aligerar la tarea del Poder Legislativo relevándolo de la necesidad de desarrollar y completar en detalle las leyes para facilitar su mejor ejecución, teniendo en cuenta que el Ejecutivo está en mejores condiciones de hacer ese desarrollo puesto que se encuentra en contacto más íntimo con el medio en el cual va a ser aplicada la ley además, existiendo mayores facilidades para la modificación de los reglamentos, el uso de la facultad reglamentaria permite que la legislación se puede ir adaptando oportunamente a las circunstancias cambiantes en que tiene que ser aplicada, adaptación que no sería posible si dependiera del Poder Legislativo ya que éste tiene procedimientos más complicados y periódicos reducidos de funcionamiento." (15)

(15) Fraga, Gabino. Op. Cit. p. 104.

3. INTERPRETACION JURIDICA.

Además de una justificación política, la potestad reglamentaria de la autoridad administrativa debe tener un fundamento jurídico. En nuestro régimen constitucional el Presidente ejerce la facultad reglamentaria no por delegación del Poder Legislativo, sino en el ejercicio de sus propias facultades. "Tal potestad no puede existir sino como consecuencia de una atribución de potestad por parte de la Constitución o de la Ley." (16)

(16) Alessi, Renato. Instituciones de Derecho Administrativo. T. I. Editorial Bosch. Barcelona, España. 1970. p. 33.

VI. EL ARTICULO 92 CONSTITUCIONAL .

La facultad reglamentaria quedó latente en la fracción I del artículo 85 de la Constitución de 1857, y fue deduciéndose al encontrar apoyo en el diverso 88 de la propia Constitución; el mencionado precepto disponía:

"Artículo 88.- Todos los reglamentos, decretos y órdenes del Presidente, deberán ir firmados por el secretario del despacho encargado del ramo a que el asunto correspondía. Sin este requisito no serán obedecidos."

En el Congreso Constituyente de Querétaro fueron aprobados sin discusión, en sesión celebrada el 18 de enero de 1917, los artículos 89, fracción I, y 92, quedando redactados en la Constitución vigente de la siguiente forma:

"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 del Estado o Jefe de Departamento Administrativo a que el asunto corresponda, y sin este requisito no serán obedecidos."

Este requisito de participación de los servidores públicos antes mencionado "es lo que se conoce constitucionalmente como referendo cuyo origen se encuentra en el parlamentarismo inglés."
(17)

Según Emilio O. Rabasa y Gloria Caballero, "el referendo solidariza al secretario con los actos del Primer Magistrado de la Nación y la falta del mismo permite a los particulares no obedecerlos." (18) No hay discusión en cuanto a lo segundo, mientras que hablar de solidaridad implica de alguna forma, corresponsabilidad del secretario con el Presidente por lo refrendado, lo cual es del todo inexacto. El Presidente es el único responsable del Poder Ejecutivo, siendo entonces el referendo "una simple certificación." (19)

Considerar que un secretario de Estado se negaría a firmar es algo factible pero difícil del presentarse en la práctica de la política mexicana, por dos motivos:

- (17) Moreno, Daniel. Derecho Constitucional Mexicano. Segunda Edición. Editorial Pax-México. México. 1973. p. 374.
- (18) Rabasa, Emilio O. y Caballero, Gloria. La Constitución y la Dictadura. Segunda Edición. Editorial Porrúa, S.A. México. 1912. p. 179.
- (19) Carpizo, Jorge. **Referendo Ministerial**. Vid. Diccionario Jurídico. Tomo VII. Instituto de Investigaciones Jurídicas. U.N.A.M. p. 384.

- 1) "Debido a la atribución presidencial de nombrar y remover libremente a los miembros de su gabinete, implicaría su dimisión.
- 2) Porque lo más seguro es que "cavaría su tumba política."

Hay quienes se oponen rotundamente a la permanencia en la Constitución Federal del refrendo, como es el caso de Jorge Carpizo que considera que "la práctica de que los secretarios de Estado refrenden el decreto presidencial promulgatorio de leyes es más que superflua, es viciosa y debe desaparecer." (20)

(20) Carpizo, Jorge. Op. Cit. p. 82.

1. DECRETOS.

¿En qué consisten los decretos, acuerdos y órdenes del Presidente de la República a que se refiere el artículo en comento? Para precisar su dimensión jurídica principiaremos por la significación de los vocablos, pasando por su connotación en el diccionario y las concepciones de los tratadistas.

DECRETO.- Conforme a la definición que enumera el Diccionario de la Real Academia Española, significa resolución, decisión o determinación del Jefe del Estado, de su gobierno o de un tribunal o juez sobre cualquier materia o negocio. "Aplicase hoy más especialmente a los de carácter político o gubernativo."

(21)

Ignacio Burgoa Orihuela precisa que decreto "en un sentido lato implica resolución, orden, determinación, decisión, auto o sentencia pudiendo identificarse con el concepto de ley. En sentido estricto entraña un acto de autoridad de carácter administrativo por contener los elementos que a éste caracterizan y que son: la concreción, la individualidad y la particularidad. Por ello se distingue de la ley en cuanto a que ésta es un acto de autoridad (lato sensu) de índole abstracta, impersonal y general. El artículo 70 constitucional establece que toda resolución del Congreso de la Unión tendrá la naturaleza de ley o decreto, considerando este último como la forma de los actos congresionales que no son leyes." (22)

(21) Diccionario de la Real Academia Española. p. 425.

(22) Burgoa Orihuela, Ignacio. Diccionario de Derecho Constitucional, Garantías y Amparo. Segunda Edición. Editorial Porrúa, S.A. México, 1989. p. 107.

"El decreto administrativo, en nuestro concepto -escribe el maestro Miguel Acosta Romero- tiene su base constitucional en los artículos 89, fracción I, y 92 de la Constitución, la diferencia doctrinaria, entre la ley y el reglamento, que es creador de situaciones jurídicas generales, y el decreto, es que éste último crea situación jurídica concreta pues no es lógico que el decreto pueda tener la misma naturaleza que el reglamento o la ley, aún cuando esta situación es meramente teórica, ya que así como hay innumerables decretos administrativos que crean una situación jurídica concreta, por ejemplo, los que afectan o desafectan bienes de la nación al dominio público, existen otros que conciben una situación jurídica general, por ejemplo aquellos que instituyen organismos descentralizados." (23)

La palabra decreto tiene diversas acepciones pero todas relacionadas por un contenido de índole legislativo o resolutivo. Así el decreto es un concepto genérico. El decreto es todo acto administrativo emanado de la autoridad ejecutiva ya sea con el fin de ejecutar una ley o para su reglamentación.

2. ACUERDOS.- Respecto de la palabra acuerdo, el Diccionario de la Real Academia Española consigna las acepciones que se indican a continuación: 1) Resolución que se toma en los tribunales, comunidades o juntas; 2) Resolución premeditada de una sola persona; 3) Reflexión o madurez en la determinación de

(23) Acosta Romero, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. Segunda Edición. Editorial Porrúa, S.A. México. 1986. p. 642.

alguna cosa; 4) Conocimiento o sentido de alguna cosa; 5) Parecer, dictamen, consejo; 6) Recuerdo o memoria de las cosas; 7) En lo antiguo, reunión de los magistrados de un tribunal con su presidente y los fiscalés, para deliberar y resolver sobre objetos de aplicación general. (24)

Ignacio Burgoa Orihuela señala que "este concepto (acuerdo) tiene diversos significados. Equivale a concierto a que llegan dos o más personas respecto de algún punto o tópico. Indica también el mismo cuerpo de personas que se reúnen para deliberar y tomar decisiones sobre alguna cuestión. En esta acepción se empleaba la palabra 'acuerdo' en el Derecho Español. En nuestro Derecho el mencionado concepto equivale a determinación, decisión y orden de autoridad, siendo, en consecuencia, una de las formas expresivas del acto reclamado. En este sentido el acuerdo puede provenir de autoridades administrativas o judiciales, guardando cierta sinonimia con el vocable decreto." (25)

3. ORDENES.- En lo que respecta a la palabra orden del Diccionario de la Real Academia Española nos dice que es la colocación de las cosas en el lugar que les corresponde; concierto, buena disposición de las partes entre sí; regla o modo que se observa para hacer las cosas. Mandato que se debe obedecer, observar y ejecutar. Ordenar significa dar órdenes, mandar, prevenir que se haga, observe o ejecute alguna cosa. Ordenes son pues, mandatos mediante los que el Presidente de la

(24) Diccionario de la Real Academia. Op. Cit. p. 22.

(25) Burgoa Orihuela, Ignacio. Op. Cit. p. 23.

República dispone que se observe, obedezca o ejecute alguna cosa, algún acuerdo, alguna disposición política relacionada con la Administración Pública.

VII. DISTINCION ENTRE LEY MATERIAL Y LEY FORMAL.

Han habido grandes épocas en la historia en las que la legislación era completamente desconocida; ha sido preciso un amplio desarrollo en la cultura para que aparezca, junto al derecho consuetudinario, el derecho legislado.

Como es sabido el Estado requiere para el cumplimiento de sus fines de tres elementos, uno que delibere sobre los intereses comunes, el segundo sobre las magistraturas, es decir, cuales deben ser los asuntos que deben gobernar y controlar y el tercero es cual debe ser el cuerpo jurídico, o sea, los tribunales. Así tenemos tres funciones fundamentales y distintas entre sí, una que consiste en dictar las leyes, otra en ejecutarlas y la otra en juzgar los delitos y controversias entre particulares. Cada una de estas funciones son ejercidas por el Poder Legislativo, el Ejecutivo y el Judicial, respectivamente. Estas funciones constituyen un poder, una fuerza y para salvaguardar la libertad política de la que habla el pensador francés Montesquieu es menester que no se concentren totalmente en un sólo órgano público; así como la necesidad de separación de poderes. Continúa el autor, "cuando los poderes Legislativo y Ejecutivo se reúnen en la misma persona o entidad, no puede haber libertad, porque pueden surgir temores de que el mismo monarca o senado decreten leyes tiránicas con objeto de ejecutarlas de modo tiránico también. Y luego; si el poder de juzgar estuviera unido al poder Legislativo, la vida y la libertad del súbdito se verían expuestas a un mandato arbitrario, pues entonces el juez

sería el legislador. Si estuviera unido al Poder Ejecutivo, el Juez se conduciría probablemente con toda violencia de un opresor." (26)

Felipe Tena Ramírez señala que "la flexibilidad de la división de poderes se manifiesta, entre otros aspectos, por la atribución de facultades de distintas clases que se opera en beneficio de cada órgano. Así es como se explica que el Congreso de la Unión, además de las facultades legislativas que por su naturaleza le corresponden, tengan algunas otras que son ejecutivas o jurisprudenciales." (27)

El texto vigente de nuestra Carta Magna consagra igualmente, la división de poderes en el artículo 49, admitiendo su flexibilidad; de tal manera que así como el propio artículo señala dos excepciones al principio contemplado la posibilidad de otorgar al Ejecutivo facultades extraordinarias para legislar en los supuestos previstos por los artículos 29 y 131 constitucionales, a lo largo del texto encontramos, expresamente consagradas muchas excepciones más, como lo veremos en páginas posteriores.

Esta circunstancia ha llevado a opinar al constitucionalista Miguel Lanz Duret, que en nuestro Derecho Constitucional " . . . no existe el régimen de separación de poderes", (28)

(26) Montesquieu. Op. Cit. Libro XXIX. p. 347.

(27) Tena Ramírez, Felipe. Op. Cit. p. 291.

(28) Lanz Duret, Miguel. Derecho Constitucional Mexicano. Quinta Edición. Cía. Editorial Continental, S.A. México. 1972. p. 105.

consideramos que dicho concepto ha evolucionado a tal grado que hoy se habla, más que de separación o división de poderes, de distribución, colaboración y control recíproco de las funciones estatales entre diversos órganos, como ha quedado precisado.

De esta manera, el propio Miguel Lanz Duret, refiriéndose al régimen constitucional mexicano, añade que " . . . en nuestro gobierno los tres órganos del Estado o Poderes, como los designa la Constitución, no desempeñan sus funciones de una manera aislada e independiente respecto de cada uno de los otros, sino que la misma Ley Suprema los ha puesto en íntimo contacto, mezclando, por decir así, sus atribuciones en muchos aspectos y procurando, por medio de la cooperación continua y recíproca de los mismos, mantener la unidad política del Estado y la voluntad unitaria del Gobierno." (29)

"En el acto legislativo, tenemos la norma jurídica como producto de la voluntad del legislador, tanto personal como colegiada lo cual posee, por lo mismo, una sustancia, un contenido" (30) "y al quedar el legislador vinculado a su propia ley, connota el Estado de Derecho, es decir, el imperio de la Ley. Son uno y otro caso, respectivamente, los puntos de vista, formal y material, de la función legislativa, como la doctrina los ha denominado." (31)

(29) Lanz Duret, Miguel. Op. Cit. p. 105.

(30) Schmitt, Carl. Teoría de la Constitución. Primera Edición. Editorial Revista de Derecho Privado. Madrid, España. 1934. p. 148.

(31) Duguit, León. Manual de Derecho Constitucional. p. 22

Así el ginebrino Juan Jacobo Rousseau en el Libro II del Capítulo VI de su obra El Contrato Social, definía a la Ley como la expresión de la "voluntad general", esto es de la nación. Se ocupa de la naturaleza formal de la ley: "Cuando digo que el objeto de las leyes es siempre general, entiendo que éstas consideran los ciudadanos en cuerpo y las acciones en abstracto; jamás el hombre como a individuo ni la acción en particular. Así, puede la ley crear privilegios, pero no otorgarlos a determinada persona; puede clasificar también a los ciudadanos y aún asignar las cualidades que dan derecho a las distintas categorías, pero no puede nombrar las que deben ser admitidas en tal o cual. Puede establecer un gobierno monárquico y una sucesión hereditaria, pero no elegir rey ni familia real; en una palabra, toda función que se relaciones con un objeto individual, no pertenece al Poder Legislativo . . . Es evidente además que, reuniendo la ley la universalidad de la voluntad y la del objeto, lo que un hombre ordena, cualquiera que él sea, no es ley, como no lo es tampoco lo que ordene el mismo cuerpo soberano sobre un objeto particular." (32)

La palabra "ley" responde a un criterio formal en tanto significa una norma jurídica expedida por el Poder Legislativo, o bien por el Poder Ejecutivo cuando, en aplicación de la Constitución, el primero delega esa facultad en el segundo para afrontar con toda oportunidad y diligencia las situaciones de peligro nacional, como tratándose de estado de guerra,

(32) Rousseau, Juan Jacobo. El Contrato Social. Quinta Edición. Editorial Porrúa, S.A. México. p.82.

perturbación grave de la paz pública o cualesquier otros, que en otro capítulo analizaremos con mayor detenimiento.

Para concluir, la facultad reglamentaria constituye un acto administrativo por cuanto que el presidente de la República en su carácter del titular del Órgano ejecutivo realiza actos formalmente administrativos, pero a la vez representa un acto materialmente legislativo del presidente, toda vez que al ejercitar dicha facultad, se crean situaciones jurídicas, generales, impersonales y objetivas.

C A P I T U L O S E G U N D O

EVOLUCION HISTORICA DE LA FACULTAD REGLAMENTARIA EN MEXICO

I. LA FACULTAD REGLAMENTARIA EN EL CONSTITUCIONALISMO MEXICANO.

1. CONSTITUCION DE CADIZ DE 1812.

El constitucionalista Luis Sánchez Agesta, citado por Daniel Moreno señala que: "La Constitución de 1812 no sólo ha pasado en toda la historia constitucional de España, en la que opera a veces como un sugestivo mito político, sino en la de Europa y América. La Constitución de 1812, caso único en la historia constitucional, llegó a aceptarse en bloque, como Constitución propia, por varios pueblos europeos y americano." (33)

En nuestro país, las leyes de España fueron nuestras leyes por el derecho de conquista; pero debido a los abusos, las autoridades de la metrópoli mandaron las Audiencias y luego a los virreyes para que resolvieran los problemas de acuerdo con las Leyes de Indias. Estas jamás fueron respetadas, debido a las distancias y los conquistadores hacían su voluntad, explotando a los naturales para hacerse ricos.

Nuestro autor en cita señala "dos hechos subrayan la trascendencia política de esa hora: la monarquía absoluta que ha alcanzado su cenit a fines del siglo XVIII, sufre una violenta

(33) Sánchez Agesta, Luis. Citado por Daniel Moreno en Estudios sobre el Decreto Constitucional de Apatzingán. Primera Edición. UNAM. p. 79.

transformación, dando paso a la monarquía constitucional de tendencia liberal y democrática; la revolución social y económica, iniciada en el siglo XVIII, se precipita y consolida mediante la revolución política.

Como consecuencia de estos dos hechos es válida también para España la distinción entre un antiguo y nuevo régimen, que quiebra en esas fechas la continuidad de la historia política europea." (34)

La Carta de Cádiz recibió el nombre de Constitución Política de la Monarquía española. Se promulgó en la ciudad gaditana el 19 de marzo de 1812, y fue reimpressa en la ciudad de México el 8 de septiembre del mismo año.

La Constitución gaditana contaba con los siguientes títulos:

I. De la nación española y de los españoles; II. Del territorio de las Españas, su religión y gobierno, y de las ciudades españolas; III. De las cortes. IV. Del Rey; V. De los tribunales y de la Administración de Justicia en lo civil y en lo criminal; VI. Del gobierno interior de las provincias y de los pueblos; VII. De las contribuciones; VIII. De la fuerza militar nacional; IX. De la instrucción pública;

(34) Sánchez Agesta, Luis. Citado por Daniel Moreno. Derecho Constitucional Mexicano. Op. Cit. p. 82.

X. De la observancia de la Constitución y modo de proceder para hacer variaciones en ella.

Respecto del principio de soberanía nacional, no real, Diego Sevilla Andrés señala que "en el concepto de soberanía del artículo 3 hay una idea original de nación, que no es, ni mucho menos, Roussoniana, decididamente rechazada por más de un diputado." (35)

En el capítulo I del título IV, referente a la inviolabilidad del Rey y de su autoridad, resulta una serie de facultades, ya que la persona del Rey era considerada sagrada e inviolable y no estaba sujeta, por ende, a responsabilidad; al Rey le competía sancionar y promulgar las leyes, expedir decretos, reglamentos e instrucciones que creyera conducentes para la ejecución de las leyes (artículo 177).

El virrey era la máxima autoridad política y administrativa; presidía las distintas secciones de las instituciones coloniales: capitán general, jefe de las fuerzas militares; gobernador del reino, carácter que le daba la jefatura del aparato político y administrativo; presidente de la audiencia, máximo órgano judicial; vicepatrono de la iglesia, autoridad religiosa; y superintendente de la real hacienda, instancia suprema en materia fiscal. La actividad legislativa estaba bajo control del virrey,

(35) Sevilla Andrés, Diego. Publicaciones de la Coordinación de Humanidades. Estudios sobre el Decreto Constitucional de Apatzingán. UNAM. México. 1964.

ya que éste ejercía la facultad reglamentaria y de ordenanza, que realizaba siguiendo o supliendo la ley. Las únicas limitaciones a los poderes del virrey eran las facultades de revisión que sobre sus actos tenían la audiencia y la autoridad de los arzobispos en materia religiosa.

"Las funciones de control y equilibrio recíproco que se observaron en las autoridades coloniales -principalmente entre el virrey y la audiencia- no implica el deseo de limitar al gobierno en sí, sino a la influencia y poder de sus titulares, en beneficio del absolutismo del monarca y de los demás órganos metropolitanos del gobierno y la administración." (36)

Tales restricciones fueron límites a los posibles abusos en el ejercicio de poder. Es por ello que el Código Gaditano constituyera un obstáculo para algunos virreyes en la Nueva España, quienes decidieron suspenderla, como lo hizo el virrey Venegas.

El poder ejecutivo radicaba en el monarca quien, al ser constitucionalmente irresponsable, era auxiliado en la función gubernativa por siete secretarios del despacho a quien el Rey nombraba y removía libremente, estos funcionarios tenían facultad de refrendo y eran responsables ante las cortes.

(36) Estudios sobre el Decreto Constitucional de Apatzingán. Op. Cit. p. 513.

La Constitución expedida por las cortes de Cádiz reguló la facultad reglamentaria en el siguiente dispositivo supralegal:

ARTICULO 171.- "El Rey podrá expedir los decretos, reglamentos e instrucciones que crea conducentes para la ejecución de las leyes."

2. DECRETO CONSTITUCIONAL PARA LA LIBERTAD DE LA AMERICA
MEXICANA O CONSTITUCION DE APATZINGAN DE 1814.

En Zitácuaro Michoacán, se estableció una Junta Constitutiva, que no dio resultado; luego en Chilpancingo se reunió un Congreso Constituyente, pero las peripecias de la guerra hicieron que se trasladara a Apatzingán, Michoacán, en donde fue proclamada y firmada el 22 de octubre de 1814 la primera Constitución Política de México que contenía los primitivos decretos de Hidalgo y Morelos autor de los "Sentimientos de la Nación".

Siendo la doctrina francesa el sustento ideológico y político del Constituyente Mexicano de Anáhuac. Otras de las fuentes fueron los "Elementos Constitucionales" de don Ignacio Rayón, "Los Sentimientos de la Nación" y el "Reglamento para la Reunión del Congreso" expedidos por Morelos.

En esta Constitución se reconocía la soberanía del pueblo, dando por terminada la tutela del Gobierno español, teniendo como atribuciones la facultad de dictar leyes, la facultad de hacerlas ejecutar y la facultad de aplicarlas a los casos particulares.

La Constitución de Apatzingán consignó la distribución del poder en tres órganos supremos de carácter colegiado: Supremo Congreso Mexicano; Supremo Gobierno y Supremo Tribunal de Justicia.

Se consigna al principio de la división de poderes que representa una de las bases más sólidas y permanentes del Estado de Derecho y de la teoría política liberal. Fue determinante la influencia del Barón de la Brede sobre esta materia.

El Supremo Gobierno se componía de tres individuos iguales en autoridad.

Artículo 106.- Al Supremo Congreso pertenece exclusivamente: Examinar y discutir los proyectos de la ley que se propongan sancionar las leyes, interpretar y derogarlas en lo necesario."

"Al Supremo Gobierno se le prohíbe presentar al Congreso "proyectos de decreto extendidos", con lo que se le niega el derecho de iniciativa formal en la legislación, función que queda depositada bajo la competencia del Congreso. La promulgación, primer acto administrativo inmediatamente posterior a la expedición de la ley por el Congreso, queda como atribución del Ejecutivo. La ejecución de las sentencias fue también atribuida a la rama ejecutiva." (37)

Es importante señalar que la Ley Fundamental expedida por el Congreso de Anáhuac, depositó al Supremo Congreso no sólo la función legislativa en toda su extensión sino además la facultad

(37) Publicaciones de la Coordinación de Humanidades. Op. Cit. p. 524.

reglamentaria quedándole al Ejecutivo la facultad de ejecutar los reglamentos de policía.

El Supremo Congreso poseía un gran control de la Constitucionalidad.

Como podemos darnos cuenta el Constituyente crea un ejecutivo débil, su tendencia fue la de limitarlo lo más posible.

Al Supremo Gobierno toca privativamente:

Artículo 165.- "Hacer que se observen los reglamentos de policía. Mantener expedita la comunicación interior y exterior y proteger los derechos de la libertad, propiedad, igualdad y seguridad de los ciudadanos, usando de todos los recursos que le franquearán las leyes." (38)

(38) Derechos del Pueblo Mexicano. Tomo XLVI. Artículo 165 constitucional. Publicación de la Cámara de Diputados. p. 452.

3. CONSTITUCION FEDERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS DE 1824.

El 4 de octubre de 1824 fue convocado el Congreso por Iturbide, el cual promulgó la Constitución en la que, no obstante la oposición de algunos liberales, quedaron garantizados los privilegios de las clases acomodadas y se mantenía la intolerancia religiosa. Se consignan las garantías individuales, la libertad de pensamiento y de imprenta.

Adopta como forma de gobierno la República Representativa Popular Federal y dividió el Supremo Poder de la Federación en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. Se establece el sistema bicameral, así el Organo Legislativo se compondría de dos cámaras: la de Senadores y la de Diputados.

Se institucionaliza por vez primera la vicepresidencia (artículo 39 parte final y 75). Institución que después desaparece ya que, como señala el maestro Manuel González Oropeza "se había convertido en el segundo sitio del Poder Ejecutivo cuya tentación para eliminar al presidente se había institucionalizado. En la vicepresidencia se conspira, se dijo en el Congreso Constituyente de Querétaro." (39)

El Ejecutivo se deposita por cuatro años en un individuo, el

(39) González Oropeza, Manuel. El Presidencialismo. Primera Edición. UNAM. México. 1986. p. 13.

presidente cuyas faltas suple un vicepresidente. La elección de ambos la hacen la legislaturas de los Estados mediante designación de dos candidatos por cada Estado y el envío de las listas al Congreso que computa los votos y en caso de empate decide de la elección.

Ramos Arizpe propone un Consejo de Gobierno, es decir, un órgano que permita al presidente contar con el consejo de varios asesores.

Entre las funciones administrativas o ejecutivas están las de prestar su consentimiento para el uso de la milicia local, la de aprobar los nombramientos de los empleados de las oficinas generales de Hacienda y de los enviados diplomáticos, así como dictaminar sobre cualquier asunto que el presidente le sometiera a su consideración, velar por la observancia de la Constitución y de las leyes federales, así como la de hacer observaciones a las autoridades para el mejor cumplimiento de las leyes. También tuvo funciones para decretar la convocatoria del Congreso para sesiones extraordinarias.

Respecto a la facultad reglamentaria los artículos que en el Acta Constitutiva de la Federación hacen referencia son: Artículo 16 fracción XIV: "Sus atribuciones, a más de otras que se fijarán en la Constitución son las siguientes: Dar decretos y órdenes para el mejor cumplimiento de la Constitución y leyes

generales." (40)

De la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 110 señala: "Las atribuciones del presidente son las que siguen: II. Dar reglamentos, decretos y órdenes para el mejor cumplimiento de la constitución, acta constitutiva y leyes generales." (41)

(40) Cámara de Diputados. XLVI. Op. Cit. p. 455.

(41) Idem.

4. LEYES CONSTITUCIONALES CENTRALISTAS DE 1836.

En México, prevalecía una gran inestabilidad, debido a la lucha entre conservadores y liberales. Se instaura un sistema centralizado, substituyendo a los Estados Federados por Departamentos y a las Legislaturas Locales por Juntas Departamentales, terminando así, con el sistema federal que había sido adoptado en ejercicio de la soberanía nacional mexicana en la Constitución de 1824.

Así pues, son siete las Leyes Centralistas que fueron promulgadas por el Tercer Congreso Constituyente del 15 de diciembre de 1835 al 6 de diciembre de 1836.

Las siete Leyes Constitucionales eran: Primera: Derechos y obligaciones de los mexicanos y habitantes de la República. Segunda: Organización de un Supremo Poder Conservador. Tercera: Del Poder Legislativo, de sus miembros y de cuando se dice relación a la formación de las leyes. Cuarta: Organización del Supremo Poder Ejecutivo. Quinta: Del Poder Judicial. Sexta: División del territorio de la República y gobierno interior de sus pueblos. Séptima: Hablaba de las variaciones de las leyes constitucionales.

De las siete Leyes Constitucionales Centralistas la que destacó fue la Segunda Ley al crear un órgano que sirviera de control político, dicho órgano se denominó Supremo Poder Conservador que vino a ser "el arbitrio suficiente para que

ninguno de los tres poderes pudiera traspasar los límites de sus atribuciones." (artículo 4)

El Supremo Poder Conservador estaba integrado por cinco miembros (Ley Segunda Artículo 1), renovables cada dos años, quien poseían la verdad suprema. Era un poder absoluto.

El Supremo Poder Conservador tenía la facultad, entre otras la de anular las leyes inconstitucionales a fin de mantener un equilibrio constitucional entre los poderes, previa solicitud que debería efectuar el Poder Ejecutivo, la Suprema Corte de Justicia o por lo menos 18 miembros integrantes del Poder Legislativo (Ley Segunda Artículo 12).

Sin embargo, dicho Supremo Poder Conservador no tuvo una vigencia plena, debido a los ataques de Antonio López de Santa Anna quien, en ese entonces ocupaba la presidencia y que se hizo llamar "Alteza Serenísima" por lo que no permitía ningún poder que controlara sus actos.

Con las Leyes Constitucionales de 1836, el Consejo de Gobierno asume una función muy importante, la de proponer las iniciativas de ley o decreto, los reglamentos y las providencias que juzgase convenientes.

En la Cuarta Ley Constitucional, artículo 21, el Consejo se compondría de trece consejeros, de los cuales dos serían eclesiásticos, dos militares y los restantes de las demás clases

sociales. La designación sería en forma indirecta por el presidente, por medio, de una lista de 39 individuos que formularía el Congreso.

En el artículo 22 de la misma Ley, se establecía que el presidente de la República designaría al presidente del Consejo, en cuyo cargo podía ser nuevamente designado, pero a través de una elección, ya que, en lo sucesivo, el cargo del presidente del Consejo sería a través de elección por Cámara de Diputados cada dos años el 10 de enero correspondiente.

5. EL PROYECTO DE REFORMAS DE 1840.

El año de 1840 comienza con grandes controversias respecto de reformas constitucionales. Estalla el 15 de julio en la capital de la República el movimiento federalista presidido por Valentín Gómez Farías, dicho movimiento fué sofocado por el general Valencia.

Una comisión formada por los diputados José María Jiménez, Pedro Barajas, Demetrio del Castillo, Eustaquio Fernández y José Fernando Ramírez, presentan el proyecto de Reforma en donde por vez primera se propone el control de la constitucionalidad de las leyes a cargo de la Suprema Corte de Justicia.

Se convoca a una junta de personas designadas por Antonio López de Santa Anna, a fin de elegir presidente provisional, "quien tendría todas las facultades necesarias para la organización de todos los ramos de la administración pública Antonio López de Santa Anna fué elegido presidente y Bustamante se ausentó del territorio nacional.

El Proyecto de Reforma reguló la facultad reglamentaria en los siguientes dispositivos supralegales:

Artículo 92.- "Son prerrogativas del presidente de la República:

- I. Hacer iniciativas de ley o decreto en todas

materias, oyendo previamente el dictamen del Consejo." (42)

Artículo 94.- "Toca al presidente de la República:

- I. Dar, interpretar y derogar, con sujeción a las mismas, todos los decretos y órdenes que convengan para la mejor administración pública, y oído el consejo, los reglamentos para el mejor cumplimiento de las leyes y decretos." (43)

(42) Cámara de Diputados. XLVI. Op. Cit. p. 459.

(43) Idem. pp. 459 y 460.

6. BASES ORGANICAS DE LA REPUBLICA MEXICANA DE 1843.

A mediados del siglo XIX nuestro país vivía un caos político a consecuencia del excesivo centralismo que caracterizaba al gobierno de Antonio López de Santa Anna y desde luego a las luchas entre conservadores y liberales.

En 1841 Antonio López de Santa Anna regresa a la presidencia de la República. En diciembre de 1842 Nicolás Bravo designa una Junta Nacional Legislativa para la elaboración de las Bases Orgánicas de 1843.

El proyecto fue aprobado con excepción al veto, reforma de la constitución y facultades extraordinarias. Las Bases contaban con once títulos: I. De la nación mexicana, su territorio, forma de gobierno y religión; II. De los habitantes de la República; III. De los mexicanos ciudadanos mexicanos y derechos y obligaciones de unos y otros; IV. Poder Legislativo; V. Poder Ejecutivo; VI. Poder Judicial; VII. Gobierno de los Departamentos; VIII. Poder Electoral; IX. Disposiciones generales sobre administración de justicia; X. De la Hacienda Pública; y XI. De la observancia y reforma de las Bases.

Las Asambleas Departamentales intervenían en la designación de senadores y los gobernadores de los Departamentos eran designados por el presidente de la República.

A este respecto Emilio O. Rabasa manifiesta: "Sólo porque

La Constitución de 36 es tan rematadamente extravagante, vacila el criterio para tener y declarar por peor la de 43. En los asuntos de aquella hubo algo de libertad de acción; en los de ésta, la única libertad que haya habido, si alguna se empleó en fraguar una organización que dependiera por completo del general Antonio López de Santa Anna, porque temía que éste, en apariencia irresponsable de la disolución del congreso, lo reestableciera con federalismo y todo, si no era la asamblea nacional legislativa bastante pródiga en concesiones de autoridad y poder para el presidente." (44)

Las Bases Orgánicas fueron sancionadas por Antonio López de Santa Anna el 12 de junio de 1843, y publicadas el día 14 del mismo mes y año. En ellas se estableció un Ejecutivo unipersonal depositado en un magistrado que se denominaría Presidente de la República, cuyas facultades eran distintas a las conferidas al Supremo Gobierno de carácter colegiado establecido en la Constitución de Apatzingán de 1814.

Los artículos 104 y 114 de las Bases Orgánicas contenían las características del Consejo de Gobierno:

· Estaría integrado por 17 vocales designados por el presidente de la República; para ser consejero se necesitaría ser ciudadano en ejercicio de sus derechos, mayor de 35 años y haber servido, por lo menos diez años en la carrera pública;

(44) Rabasa, Emilio O. Citado por Daniel Moreno. Op. Cit. p. 144.

habría tres consejeros por cada carrera correspondiente a cada Ministerio; el presidente del Consejo sería nombrado a principio de cada año por el presidente de la República, de la terna propuesta por el propio Consejo; el cargo de consejero sería perpetuo; no podría haber simultaneidad en los cargos de consejeros y diputado o senador; los consejeros serían responsables de los dictámenes que dieran en contra de la Constitución y de las leyes; formularía su propio reglamento interior y lo sujetaría a la aprobación del Congreso; el consejo además de ser un órgano consultivo y ejercer otras funciones administrativas, tendría la facultad de proponer los reglamentos necesarios; los ex-presidentes, ex-secretarios de Estado que hubiesen ejercido su encargo por más de un año, los declarados beneméritos, los ministros jubilados y los jefes superiores de Hacienda con 40 años de servicio, serían consejeros supernumerarios y suplirían a los consejeros propietarios, votando en los asuntos graves.

La relación entre Consejo y los departamentos parece ser que fue intensa, unas veces consultando los gobiernos departamentales sobre las leyes generales o centrales y, otras, anulando leyes departamentales por contravenir a las Bases Orgánicas y a las demás leyes.

La Facultad Reglamentaria concedida al Ejecutivo en las Bases Constitucionales Orgánicas la establece el artículo 87 fracción IV:

Artículo 87.- "Corresponde al Presidente de la República:

IV.- Expedir órdenes y dar los reglamentos necesarios para la ejecución de las leyes, sin alterarlas ni modificarlas." (45)

Es importante señalar que las Bases Orgánicas establecen límites al ejercicio de la facultad reglamentaria al señalar que el Ejecutivo podrá expedir órdenes y dar reglamentos sin que éstos alteren o modifiquen las leyes cuyos principios desarrolla. Otra ventaja que tiene sobre las constituciones de 1824 y 1836, señala el maestro Felipe Tena Ramírez es que "solamente autoriza al Ejecutivo para la reglamentación de las leyes mientras que las otras dos permiten indebidamente que dicho poder reglamente también la Constitución." (46)

Las Bases Orgánicas "presidieron con nominal vigencia el período más turbulento de la historia de México. Lejos de atajar las discordias internas parecía avivar la guerra con norteamérica, y las facciones siguieron luchando entre sí por la forma de gobierno." (47)

(45) Cámara de Diputados. XLVI. Op. Cit. p. 467.

(46) Tena Ramírez, Felipe. Derecho Constitucional. Op. Cit. p. 458.

(47) Tena Ramírez, Felipe. Leyes Fundamentales de México, 1808 a 1982. Onceava Edición. Editorial Porrúa, S.A. México. 1982. p. 404.

7. ACTA CONSTITUTIVA Y DE REFORMA DE 1847.

El año de 1846, en medio de la agresión de los texanos, auxiliados por Estados Unidos, y ante la inminente invasión de nuestro país, se restaura el federalismo.

La guerra provocó una crisis financiera, por lo que Gómez Farías expidió un decreto "para proporcionarse hasta quince mil millones de pesos a fin de continuar la guerra con los Estados Unidos del Norte, hipotecando o vendiendo en subasta pública bienes de manos muertas. Como la autoridad del Distrito Federal se segaba a publicarlo, se nombró gobernador interino al radical Juan José Baz, quien lo publicó el 13 de enero." (48)

Se da la concertación del tratado de Guadalupe Hidalgo, mediante el cual, México perdió las extensiones territoriales de Texas, Nuevo México, Arizona, California, Nevada, Utah y parte de Colorado.

Resulta digno de alabanza el esfuerzo realizado por el Congreso Extraordinario de 1847, pues se enfrentan a muchas dificultades, debido a que inician su labor en plena guerra.

El poder se dispersa, por un lado están los centralista y conservadores, quienes propugnaban por un sistema unitario y centralizado y por el otro, los liberales que a su vez se

(48) Moreno, Daniel. Op. Cit. p. 147.

hallaban divididos entre moderados y puros, entre los que figuraban Lafragua, Lacunza, Ceballos, Cardos, Comonfort, Herrera, Rejón, Gómez Farías, Eligio Romero y otros.

El Acta Constitutiva y de Reformas, fue sancionada por el Congreso Extraordinario Constituyente de los Estados Unidos Mexicanos el 18 de mayo de 1847, jurada y promulgada el día 21 del mismo mes y año.

Se suprime la institución de la vicepresidencia de la República (artículo 15).

Se reestablece el original Consejo de Gobierno de la Constitución de 1824.

Como gran aportación aparece el juicio de amparo, como medio de control con carácter nacional establecido en el artículo 25 del ordenamiento en comento. Se dio mayor amplitud a la libertad de imprenta.

Se consagra el principio de legalidad, dado que se estableció expresamente, que los poderes de la Unión derivarían de la Constitución y deberían limitarse al ejercicio de las facultades expresamente designadas en ella misma (artículo 21).

8. CONSTITUCION POLITICA DE LA REPUBLICA MEXICANA DE 1857.

"Consumada la revolución de Ayutla, al verificarse las elecciones de diputados, el pueblo tuvo el acierto de nombrar para este encargo, casi en su totalidad a ciudadanos que habían sido víctimas de la tiranía o de la dictadura militar. Era natural que quienes habían combatido a la tiranía y por esta causa acababan de sufrir todo género de tormentos; que quienes volvían del destierro o salían de las prisiones de Estado, a donde habían sido relegados por amor a la libertad, tuvieran la más firme voluntad y el más escrupuloso empeño de establecer tales preceptos constitucionales, que hiciesen imposible la repetición de los abusos del poder e imposible también la tiranía. Y el pueblo mexicano no se engañó, porque el pensamiento capital, la idea dominante de la Constitución de 1857 es el aseguramiento de la libertad." (49)

El Plan de Ayutla proclamado el 10. de marzo de 1857 por el coronel D. Florencio Villareal, culmina con la expedición del más avanzado código político que los mexicanos hasta entonces habían conocido.

El 5 de febrero de 1857 fue jurada la Constitución por el Congreso Constituyente que sesionó en la ciudad de México, cuyos integrantes eran, entre otros diputados Ponciano Arriaga,

(49) Del Castillo Velasco, José M. Apuntamientos para el Estudio del Derecho Constitucional Mexicano. Citado por Daniel Moreno. Op. Cit. p. 161.

Valentín Gómez Farías, León Guzmán, Francisco Zarco, José María del Castillo Velasco, Ignacio Ramírez y Luis Ignacio Vallarta, quienes hicieron grandes aportaciones en el ámbito jurídico y político de nuestra República.

Los constituyentes en el Manifiesto dirigido a la nación, expresaban: "El Congreso proclamó altamente el dogma de la soberanía del pueblo y quiso que todo el sistema constitucional fuese consecuencia lógica de esta verdad luminosa e incontrovertible. Todos los poderes se derivan del pueblo. El pueblo se gobierna por el pueblo. El pueblo legisla. Al pueblo corresponde reformar, variar sus instituciones. Pero, siendo preciso por la organización, por la extensión de las sociedades recurrir al sistema representativo, en México no habrá quien ejerza autoridad sino por el voto, por la confianza, por el consentimiento explícito del pueblo." (50)

La Constitución contenía los siguientes títulos:

I. De los derechos del hombre; II. De la soberanía nacional y de la forma de gobierno; III. De la división de poderes; IV. De la responsabilidad de los funcionarios públicos; V. De los Estados de la Federación; VI. Prevenciones generales; VII. De la reforma de la Constitución; VIII. De la

(50) El Congreso Constituyente de la Nación. Febrero 5 de 1857. México.

inviolabilidad de la Constitución.

El constituyente de 57 acepta la tesis de Montesquieu sobre la división de poderes: Ejecutivo, Legislativo y Judicial.

También hubo gran influencia sobre el pensamiento roussoniano y del jusnaturalismo, ya que las libertades, personal, de trabajo, de pensamiento, se consideran como cimientos de derecho natural.

Se perfecciona el juicio de garantías ya establecido en 1847.

Al presidente de la República se le concedían suficientes facultades, entre las cuales figura la potestad reglamentaria.

Artículo 85, fracción I.- "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." (51)

Comentando esta fracción el Sr. Ramón Rodríguez, manifiesta: "La facultad natural del Poder Ejecutivo única y exclusiva que por la Constitución debería concedérsele, es la de ejecutar las

(51) Cámara de Diputados XLVI. Op. Cit. p. 491.

leyes que para el servicio público de la nación expida el Congreso General. A esta facultad corresponde esencial y necesariamente la de dar reglamentos y órdenes que sean necesarios para la mejor ejecución de las leyes. Ambas facultades se conceden al Ejecutivo por la fracción I del artículo 85." (52)

Es importante señalar el debate que se presentó en la sesión del 17 de octubre de 1856, respecto de la fracción que se comenta: El Sr. Barbachano propone que se añada la obligación de "hacer ejecutar las leyes, el Sr. Guzmán opina que es innecesaria la adición porque ejecutar quiere decir vigilar la ejecución de la ley. El Sr. Barbachano replica que en la Ley Constitucional es conveniente enumerar de la manera más explícita las facultades del Ejecutivo. El Sr. Ocampo confiesa que no comprende la diferencia que se quiere establecer entre ejecutar y hacer ejecutar. La ejecución no se refiere al presidente en lo personal, sino a todos sus subordinados, y así ejecutar se usa en el sentido de hacer cumplir. El Sr. Barbachano insiste una vez más en su enmienda. El Sr. Guzmán hace suya la respuesta del Sr. Ocampo y añade que ejecutar la ley significa hacerla cumplir en todo y por todos." (53)

La fracción es aprobada por 82 votos contra uno.

(52) Rodríguez, Ramón. Derecho Constitucional Mexicano. Citado por Andrés Serra Rojas. Op. Cit. p. 191.

(53) Cámara de Diputados. XLVI. Op. Cit. p. 472.

Como se puede observar en la Constitución de 1857 ya no aparece de manera clara y precisa la facultad reglamentaria, sin embargo la doctrina y la jurisprudencia han señalado que dicha facultad se desprende de la frase "proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia." Así la Corte se pronunció al respecto:

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 ellas 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 la 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 ejercida 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, debe 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 materia de su ramo y de una gran libertad de acción, con amplitud de criterio para resolver cada caso concreto, sin someterlo a juicio y voluntad del presidente de la República, es destruir la unidad de poder; es olvidar que dentro del régimen constitucional del 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 referendo 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 el presidente de la República corresponden." (54)

(54) Tesis Jurisprudencial 890. Apéndice. p. 1645.

La Constitución de 1857, vino a estructurar definitivamente al Estado Mexicano en los moldes del Estado Liberal de Derecho; pero además vino a integrar en gran parte la conciencia nacional." (55)

(55) De la Madrid Hurtado, Miguel. El Pensamiento Económico en la Constitución Mexicana de 1857. Tesis Profesional. Instituto de Investigaciones Jurídicas. 1957. UNAM. p. 61.

9. CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS DE 1917.

El 14 de septiembre de 1916, el Sr. Venustiano Carranza expidió un decreto en el que "comparado con la Carta Magna que regía en aquéllos días, es decir, la Constitución de 1857 con sus sucesivas reformas, resulta que el proyecto era poco novedoso. En muchas ocasiones se limitó sólo a cambiar la redacción de los artículos, haciéndolos más explícitos, pero sin tocar el contenido de los mismos." (56)

Con la promulgación de la Constitución de 1917 culminó un proceso de lucha revolucionaria iniciado desde 1910, introduciéndose reformas de gran relevancia en lo que concierne al control constitucional, cuya protección se orientó hacia la defensa de los derechos sociales de los campesinos y de los trabajadores.

El Doctor Mario de la Cueva manifiesta que la Constitución de 1917 "resultó una síntesis histórica del pensamiento social que flotaba sobre el pueblo desde los años de la revolución emancipadora y de las ideas liberales de 1857, una síntesis creadora de una Constitución de un tipo nuevo desconocido hasta entonces en la historia. Una Constitución que rompió los cuadros rígidos del individualismo y del liberalismo, que proclamó el

(56) Carpizo, Jorge. La Constitución Mexicana de 1917. Tercera Edición. UNAM. México. 1917. p. 76.

deber de la sociedad y el Estado de asegurar a todos los hombres un mínimo de justicia social, que quebró la tradición dos veces milenaria de la división del Derecho en público y privado, y que, al hacerlo, abrió las puertas de los nuevos derechos del hombre, una nueva regulación de la vida social e individual." (57)

En la Carta Magna de 1917 se le otorgaron mayores facultades al Poder Ejecutivo, es decir, se acentúa el sistema presidencialista, restándole en consecuencia, facultades al Poder Legislativo.

Se hace notoria la influencia del autor de "El Espíritu de las Leyes", el que el poder detenga al poder, para la libertad del hombre.

La Ley Fundamental de 1917 se ocupó, como la de 1857, de regular la facultad reglamentaria del Ejecutivo en su artículo 89 fracción primera:

Artículo 89.- "Las facultades y obligaciones del presidente son las siguientes:

1.- Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia."

(57) De la Cueva, Mario. Teoría de la Constitución. Tercera Edición. Editorial Porrúa, S.A. México. 1982. p. 256.

C A P I T U L O T E R C E R O

LA FACULTAD REGLAMENTARIA DEL PRESIDENTE EN EL DERECHO COMPARADO

I. ESPAÑA.

La Constitución española se basa en el principio de separación de poderes.

El artículo 97 señala: "El Gobierno dirige la política interior y exterior del Estado. Ejerce la función ejecutiva y la potestad reglamentaria de acuerdo con la Constitución y las leyes."

Como se desprende, el citado precepto configura al Gobierno como el titular originario de la facultad reglamentaria.

La función normativa está a cargo del poder legislativo y sólo por delegación de éste puede ser ejecutada por el Gobierno.

"Como regla, la función normativa está atribuida al poder legislativo, pero el interés público reclama así mismo una atribución constitucional de facultad normativa (potestad reglamentaria) al poder ejecutivo (Gobierno o administración). Esta atribución se realiza empero con respeto absoluto al

principio de jerarquía normativa." (58)

Existe el principio de reserva de ley, como en nuestro país, esto es, que hay materias exclusivamente señaladas por la Constitución a la ley.

Está el sistema de "reserva reglamentaria" que fue introducido por la Constitución francesa en 1958 y que atribuye al Gobierno una potestad normativa que, en relación con determinadas materias, es exclusiva y excluyente de la propia competencia del Parlamento.

"Sólo el Gobierno dispone de potestad reglamentaria originaria. Esta potestad se encuentra absolutamente subordinada al principio jurídico de legalidad, siendo nulos los reglamentos que invadan materias reservadas a la ley o vulneren lo establecido en ley formal de las Cortes; los ministros sólo pueden dictar disposiciones reglamentarias por expresa delegación de ley formal. Tratándose de facultad delegada, no se admite una ulterior delegación; Está vedado a otras autoridades administrativas dictar reglamentos jurídicos, es decir que afecten a situaciones jurídicas de los particulares." (59)

En este sentido la Corte se ha pronunciado en Sentencia de

(58) Garrido Falla, Fernando. Comentarios a la Constitución. Segunda Edición. Editorial Civitas, S.A. Madrid, España. 1985. p. 1368.

(59) Idem.

de la sala tercera de 25 de enero de 1982 afirma que "por aplicación del artículo 97 de la Constitución española la potestad reglamentaria está atribuida al Gobierno lo que significa que solamente mediante preceptos que revisten la forma de Decretos y se adopten por el Consejo de ministros podrán ejercitarse esa potestad reglamentaria sin que quepa admitir una delegación en los casos de reglamentos para la ejecución de una ley, no siendo posible una delegación en un ministro para ejercitar la potestad reglamentaria de ejecución de las leyes."
(60)

En conclusión, el Gobierno ejerce la potestad reglamentaria pero no es ésta la única actividad normativa sino que también actúa en ejercicio de dicha actividad al dictar decretos legislativos y decretos-leyes, así los artículos 85 y 86 de la Constitución señalan respectivamente:

Artículo 85.- "Las disposiciones del Gobierno que contengan legislación delegada recibirán el título de Decretos Legislativos."

Artículo 86.- 1.- "En el caso de extraordinaria y urgente necesidad el Gobierno podrá dictar disposiciones legislativas provisionales que tomarán la forma de Decretos-Leyes y que no podrán afectar al ordenamiento de las instituciones básicas del Estado, a

(60) Garrido Falla, Fernando. Op. Cit. p. 1368

los derechos, deberes y libertades de los ciudadanos regulados en el Título I, al régimen de las Comunidades Autónomas ni al Derecho Electoral General. 2.- Los decretos-leyes deberán ser inmediatamente sometidos a debate y votación de totalidad al Congreso de los Diputados, convocado al efecto si no estuviere reunido en el plazo de los treinta días siguientes a su promulgación. El Congreso habrá de pronunciarse expresamente dentro de dicho plazo sobre su convalidación o derogación, para lo cual el Reglamento establecerá un procedimiento especial y sumario. 3.- Durante el plazo establecido en el apartado anterior, las Cortes podrán tramitarlos como proyectos de ley por el procedimiento de urgencia."

II. FRANCIA.

"La Constitución del 4 de octubre de 1958 si bien ha mantenido el régimen parlamentario, lo ha combinado con el sistema presidencial, creando un mecanismo híbrido en el cual el Jefe del Estado ha sido dotado de amplias facultades sin los correspondientes controles inherentes al presidencialismo, a costa del parlamento, cuya posición institucional resulta sumamente debilitada." (61)

La Constitución francesa de 1958 expresa en su texto que los poderes legislativos corresponden al Parlamento y al Gobierno, enumerando las materias que son competencia exclusiva del Parlamento, así corresponde al Gobierno reglar sobre aquéllas materias no correspondientes al Parlamento "vale decir, que el Poder Legislativo del Parlamento es definido y se circunscribe a las materias expresamente enumeradas por la Constitución, mientras que el Poder Legislativo del Gobierno es indefinido y comprende todas las cuestiones remanentes, siendo así el Gobierno el legislador ordinario por medio de decretos." (62)

Quienes ejercen en la República francesa la potestad reglamentaria es el Gobierno juntamente con el presidente de la República. El Gobierno está integrado por el Consejo de

(61) Linares Quintana. Derecho Constitucional e Instituciones Políticas. T. III. Segunda Edición. Editorial Plus Ultra. Argentina. 1976. p. 229.

(62) Ibidem. p. 247.

Ministros y el primer ministro, éste dirige la acción del Gobierno, siendo responsable de la defensa nacional, cuida de la ejecución de las leyes y ejerce la potestad reglamentaria.

El Consejo de Ministros es el órgano de deliberación común de todos los órganos del Poder Ejecutivo, lo preside el presidente de la República y está integrado por el paradójicamente llamado Presidente del Consejo de Ministros y los restantes miembros del Gabinete. La Constitución le atribuye un número limitado de facultades que sin embargo subrayan su importancia. El presidente de la República hace en Consejo de Ministros el nombramiento de altos cargos que le están atribuidos por la Constitución. En él se acuerda el planteamiento de la cuestión de confianza que presenta el Presidente del Consejo, a él corresponde la deliberación previa a la disolución de la Asamblea; y aunque la Constitución no lo dice es al mismo tiempo el órgano supremo deliberante de Gobierno y administración.

El primer ministro dirige la acción del Gobierno, su existencia es constitucional. M.R. Capitant señala que "el primer ministro es el colaborador del Jefe del Estado una especie de Jefe de Estado Mayor Civil, un colaborador indispensable para descargar al Jefe del Estado de la masa aplastante de asuntos administrativos y permitirle ejercer la función directiva, la función gubernativa." (63)

(63) M.R. Capitant. Citado por Linares Quintana. p. 141.

En Francia existe el dominio reservado a la ley parlamentaria, el artículo 34 de la Constitución distingue dos dominios diferentes: "Aquél en que la ley fija las reglas, es decir, en que sólo la ley puede intervenir, y aquélla en que la ley determina los principios fundamentales de forma que, para las reglas a establecer en este ámbito, interviene el Ejecutivo a fin de completar la ley por vía reglamentaria." (64)

Los reglamentos o decretos emitidos en base a las leyes de autorización tienen la categoría de leyes parlamentarias normales y pueden por lo tanto, cambiar o suspender leyes existentes.

El jefe supremo de la administración es el presidente de la República francesa; sin embargo, ejerce la acción administrativa propiamente dicha, por medio de ministros, cada uno en su esfera respectiva, y que en tal respecto son verdaderos los delegados del jefe del poder Ejecutivo. Pueden resumirse en cuatro categorías los actos de la autoridad ministerial: Actas reglamentarias, actas de administración, de registro y de jurisdicción." (65)

En Francia la técnica de autorización general al gobierno

-
- (64) Hauriou, André. Derechos Constitucionales e Instituciones Políticas. Editorial Demos. Barcelona, España. 1971. p. 616.
- (65) Busto, Emiliano. La Administración Pública en México. Breve estudio comparativo entre el Sistema de Administración de Hacienda en Francia y el establecido en México. Segunda Edición. Colección Fuentes. Secretaría de la Presidencia. Dirección General de Estudios Administrativos. México. 1976. p. 21-22.

para emitir decretos con carácter de ley en el lugar de leyes parlamentarias regulares se conoce bajo la designación de 'pleins Pouvoirs' . . . Leyes de autorización o pleins Pouvoirs varían considerablemente de objetivo y contenido. Pueden ser otorgados bien para un fin determinado; por ejemplo protección de la moneda, o sin una finalidad específica, en este caso, se equiparan a la completa renuncia del parlamento a su función legislativa." (66)

"La ley en tanto que es fuente del derecho es superior al reglamento por esta razón, toda disposición reglamentaria que vaya en contra de una ley puede ser declarada indeficaz, sin efecto alguno, esto mediante la vía de la excepción de ilegalidad. La anulación de una disposición reglamentaria por ser contraria a las disposiciones del citado artículo puede ser mediante el recurso de exceso de poder, el cual tratándose de un acto del presidente de la República o del primer ministro se ventila ante el Consejo de Estado." (67)

(66) Loewenstein, Karl. Op. Cit. p. 276-277.

(67) Hauriou, André. Op. Cit. p. 618.

III. INGLATERRA.

Siendo el inglés un sistema no escrito y flexible hay ausencia del principio de supremacía constitucional, existe la supremacía del parlamento.

"La Constitución británica tratase de un régimen político democrático, parlamentario, monárquico y en un sistema de gabinete. Es democrático porque las decisiones fundamentales sobre la composición del parlamento y el gabinete las toma el cuerpo electoral. Es parlamentario porque se basa en la deliberación pública de los asuntos nacionales en las cámaras del parlamento. Es monárquico porque la jefatura del Estado tiene la forma monárquica y no la republicana. Es un sistema de gabinete porque la responsabilidad descansa, sujeta a la cámara de los comunes y en último resorte al pueblo, no en una persona única sino en un comité de políticos que forman el gabinete."
(68)

La doctrina constitucional inglesa considera que el poder ejecutivo supremo reside en el soberano siendo realizados en su nombre aquéllos actos ejecutivos más importantes. En la práctica el soberano siempre ha necesitado ayuda. Los miembros principales del ejecutivo británico son: A) La corona; B) El Consejo Privado con un presidente; C) El ministerio y el gabinete; D) El Lord canciller; E) El Lord del sello privado;

(68) Linares Quintana. Op. Cit. p. 44.

F) Los departamentos políticos de Estado incluyendo a la secretaría (verbigracia: secretaría del interior, secretaría de asuntos exteriores, etc.); G) Los funcionarios jurídicos de la corona; H) El canciller del ducado de Lancaster; e I) Los departamentos no políticos (verbigracia: comisionados de aduanas e impuestos al consumo, comisionados eclesiásticos, registro civil, oficina de patentes, registro.).

IV. ESTADOS UNIDOS DE AMERICA.

El régimen constitucional de Estados Unidos se basa en el principio de la soberanía del pueblo y el reconocimiento de los derechos humanos; Constitución escrita y rígida que a diferencia del régimen inglés, existe el principio de supremacía constitucional a cargo del poder judicial; y el principio de la separación de poderes.

La doctrina de la separación de poderes es ejercida por el Gobierno en tres funciones, a saber: La Legislativa, Ejecutiva y Judicial, existiendo entre ellas una interdependencia sobre la base del control recíproco.

El presidente posee el poder reglamentario propio de un jefe de Estado, que se concreta en executive orders y en proclamations." (69)

Para Edward Corwin es bueno que el Ejecutivo tenga ingerencia en el campo legislativo, señala "frecuentemente la acción del Ejecutivo ofrece el único medio por el cual el pueblo puede obtener la legislación que demanda y que debería tener. Por los tanto, dadas las condiciones actuales de la vida política norteamericana, un buen Ejecutivo debe participar activamente en la obtención del justo tipo de legislación, además de desempeñar sus deberes ejecutivos con miras únicamente al bienestar del público." (70)

(69) Hauriou, André. Op. Cit. p. 460.

(70) Corwin. Edward S. El Poder Ejecutivo. Editorial Bibliográfica Argentina. Buenos Aires, Arg. 1959. p. 303.

CAPITULO CUARTO

LAS FACULTADES EXTRAORDINARIAS DEL PRESIDENTE PARA LEGISLAR

La Constitución Política de México, en su artículo 49 establece la división de poderes, incluyéndose también en dicho artículo las situaciones excepcionales y la forma en que dos poderes podrán reunirse en una sola persona: "El supremo poder de la Federación se divide para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

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

Se concederán facultades extraordinarias "en los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública, o de cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto solamente el presidente de los Estados Unidos Mexicanos, de acuerdo con los titulares de las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República y con aprobación del Congreso de la Unión, y, en los recesos de éste de la Comisión Permanente, (para que pueda) suspender en todo el país o en lugar determinado las garantías

que fuesen obstáculos para hacer frente, rápida y fácilmente a la situación; pero deberá hacerlo por un tiempo limitado, por medio de prevenciones generales y sin que la suspensión se contraiga a determinado individuo. Si la suspensión tuviere lugar hallándose el Congreso reunido, éste concederá las autorizaciones que estime necesarias para que el Ejecutivo haga frente a la situación, pero si se verificase en tiempo de receso se convocará sin demora al Congreso para que las acuerde."

Este artículo mencionaba hasta el 20 de abril de 1981 al "Congreso de Ministros", algo erróneo ya que México no tiene un sistema parlamentario; y aún suponiendo que la suspensión que solicita el presidente de acuerdo con su gabinete ante el Congreso es clara muestra de un matiz parlamentario, la realidad jurídico-política nos demuestra una vez más nuestro presidencialismo al no ser el antiguamente llamado "Consejo de Ministros" o gabinete presidencial responsable ante el Congreso de la actitud que adopte, y no hay que pasar por alto que los servidores públicos mencionados en el artículo 29 de la Constitución Federal que se nieguen a aprobar tal solicitud presidencial, serán removidos de sus puestos.

El segundo párrafo del artículo 131 constitucional, prescribe que "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 cualquier otro propósito en beneficio del país. El propio Ejecutivo, al enviar al Congreso el presupuesto fiscal de cada año, someterá a su aprobación el uso que hubiere hecho de la facultad concedida."

El presidente de la República cuenta con facultades amplísimas que derivan de la Constitución primeramente, y de las leyes secundarias, en segundo lugar, además de otras que provienen no de algún cuerpo legal, sino del sistema político que él encabeza indiscutiblemente.

Las funciones presidenciales pueden ser divididas en políticas y administrativas. "Como órgano político, se encarga (el presidente) de las relaciones con los otros poderes, la representación internacional, las relaciones con las organizaciones políticas y el desarrollo del sistema político en general." (71)

Como órgano administrativo, el presidente "constituye el jefe de la administración pública federal ocupa el lugar más alto de la jerarquía administrativa, concentrando en sus manos los poderes de decisión, de mando y jerárquico necesarios para mantener la unidad de la administración." (72)

(71) Carpizo, Jorge. Op. Cit. p. 82.

(72) Fraga, Gabino. Op. Cit. p. 173-174.

**ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA**

"La situación del ejecutivo como poder administrativo se define por la relación con la ley que ha de aplicar y ejecutar en casos de concretos." (73)

(73) Fraga, Gabino. Op. Cit. p. 65.

I. FACULTADES PRESIDENCIALES EN EL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO.

En el proceso de formación de leyes, el presidente de la República interviene:

1. PRESENTAR INICIATIVAS DE LEY ANTE EL CONGRESO.- El artículo 71 constitucional otorga al presidente la facultad de presentar iniciativas de leyes, así como a los diputados y senadores al Congreso de la Unión, y a las legislaturas de los Estados aunque la realidad política del país, nos indica que es el presidente quien ejerce tal derecho de manera abrumadora, ya que los restantes representantes populares "son bastante pocos en ese ejercicio lo cual, obviamente, va en contra de los propósitos del constituyente." (74)

Según Daniel Moreno más de un 90% de las leyes que se aprueban en el país, han sido iniciadas por el presidente. (75)

2. EJERCER LA FACULTAD DE VETO.- El veto es la facultad que tiene el presidente de hacer observaciones a proyectos de ley enviados por el Congreso, en el término de diez días útiles (artículo 72, inciso b).

(74) Ríos Elizondo, Roberto. El Acto de Gobierno, el Poder y el Derecho Administrativo. Primera Edición. Editorial Porrúa, S.A. México. 1975. p. 318-319.

(75) Moreno, Daniel. Op. Cit. p. 378.

Para Jorge Carpizo las finalidades del veto son:

- i) "Evitar la precipitación en el proceso legislativo, tratándose de impedir la aprobación de leyes inconvenientes o que tengan vicios constitucionales."
- ii) "Capacitar al ejecutivo para que se defienda contra la invasión y la imposición del legislativo."
- iii) "Aprovechar la experiencia y la responsabilidad del poder Ejecutivo en el procedimiento legislativo."
(76)

El veto presidencial puede ser ejercido desechando el proyecto de ley enviado, de manera total o parcial (artículo 72, inciso c), a diferencia de otros sistemas como en Estados Unidos, donde sólo se puede rechazar totalmente la iniciativa enviada al ejecutivo.

El proyecto vetado si es confirmado en ambas cámaras por las dos terceras partes del número total de votos, el proyecto será ley y volverá al Ejecutivo, quien ya no puede volver a vetarlo para su promulgación (artículo 72, inciso c).

(76) Carpizo, Jorge. Op. Cit. p. 85.

El presidente no puede ejercer el derecho de veto, con relación a:

- i. Las facultades que son exclusivas de cada una de las cámaras (artículo 72);
- ii. Las facultades de la Comisión Permanente cuando convoque a sesiones extraordinarias (artículo 72, inciso j);
- iii. Las facultades del Congreso o de alguna de las cámaras actuando cuando ejerzan funciones de cuerpo electoral o de jurado, de igual forma que cuando la cámara de diputados declare que debe acusarse a uno de los altos funcionarios federales por delitos oficiales (artículo 72, inciso j);
- iv. Las facultades del Congreso, cuando actúe reunido en Asamblea (artículo 72);
- v. La ley que expedirá el Congreso, que regulará su estructura y funcionamiento internos (artículo 70);
- vi. Las reformas constitucionales (artículo 72).

3. PROMULGAR O PUBLICAR LAS LEYES.- La publicación o promulgación de la ley es la "obligación que corresponde al poder ejecutivo para que, una vez que la ley ha sido discutida, aprobada y sancionada, la dé a conocer a los habitantes del país,

a través del órgano de difusión oficial, que en México se llama Diario Oficial, con lo que aquélla adquiere fuerza obligatoria, inicia su vigencia y despliega todos sus efectos." (77)

Esta obligación presidencial está contenida en el artículo 89, fracción I.

4. EJECUTAR LAS LEYES.- El artículo 89, fracción I, establece que el presidente además de promulgar, debe "ejecutar las leyes", o sea, convertir los mandamientos legislativos en realidades de todo orden: económico, social, político, cultural, etc. (78)

Según Felipe Tena Ramírez, la ejecución de la ley "consiste en la realización de los actos necesarios para hacer efectiva, en casos concretos la ley del Congreso." (79)

(77) Instituto de Investigaciones Jurídicas. Diccionario Jurídico. T. VII. P-Reo. Primera Edición. UNAM. México. 1984. P. 307.

(78) Rabasa, Emilio O. y Caballero, Gloria. Mexicano: Esta es tu Constitución. Cuarta Edición. Cámara de Diputados. México. 1982. p. 175.

(79) Tena Ramírez, Felipe. Derecho Constitucional. Op.Cit. p. 458.

II. FACULTADES LEGISLATIVAS.

Atendiendo a la doctrina de la división de poderes resulta inadmisibles hablar de facultades legislativas del presidente de la República, sin embargo hablar de división de poderes en sentido estricto resulta irrealizable, puesto que es imposible que existan funciones exclusivas para cada departamento, por ello se dice que existe una colaboración de poderes, Carré de Malberg señala: "Esta rigurosa separación de poderes es completamente irrealizable por una parte porque las autoridades estatales quedarían colocadas en la imposibilidad de llevar su cometido nominal, si pertenecieran encerradas dentro de una función material determinada, y privadas del recurso de participar en cualquier función distinta. Es importante observar que la distinción material de las funciones se establece únicamente según la naturaleza intrínseca de los diversos actos de la potestad estatal. La actividad de los órganos por el contrario, se ejerce en vista de fines estatales determinados. Por lo que, para alcanzar cualquiera de estos fines es indispensable que el órgano, que de ellos se haya encargado, realice múltiples actos; los que por su naturaleza dependen de varias funciones." (80)

La Constitución establece que el presidente puede legislar únicamente en cinco supuestos:

(80) De Malberg, Carré. Teoría General del Estado. Fondo de Cultura Económica. Primera Edición Francés 1920 y Español 1948. México. p.64

1. SITUACIONES DE EMERGENCIA.

Los casos de emergencia en que hay una suspensión de garantías individuales.- El artículo 29, concede al presidente, en los casos de emergencia descritos, la facultad de suspender las garantías individuales, de manera parcial o total, ya sea en lugar determinado o en todo el país, sin que se refiera a un solo individuo, contando con el acuerdo de los servidores públicos de la Administración Pública Federal enunciados, y cuando lo haya aprobado el Congreso o en los recesos de éste, la Comisión Permanente.

Solamente el Congreso puede conceder al Ejecutivo las autorizaciones, para que haga frente a la situación conflictiva, y que al legislar debe limitarse a los asuntos relacionados con el Estado de emergencia que sufre el país.

El presidente no podrá gozar de facultades extraordinarias, en concordancia con lo expuesto, en tiempos de paz y tranquilidad nacionales.

2. MEDIDAS DE SALUBRIDAD.

Al dictar medidas de salubridad.- Las medidas de salubridad, establecidas en el artículo 73, fracción XVI, son de dos órdenes:

- i) Las que dicta el Consejo de Salubridad General.- En un principio el Consejo de Salubridad General únicamente reunía facultades consultivas, fue el Constituyente de 1916-1917 quien le otorga facultades legislativas en todo el país.

Dicho Consejo depende directamente del presidente de la República, siendo sus disposiciones generales obligatorias en todo el país.

- ii) Las que dicte la Secretaría de Salud.- Por otra parte el inciso segundo de la fracción en cuestión faculta a la Secretaría de Salubridad y Asistencia a que en caso de epidemias de carácter grave o de peligro de invasión de enfermedades exóticas en el país, dicte de inmediato las medidas preventivas indispensables, a reserva de ser después sancionadas por el presidente de la República.

3. TRATADOS INTERNACIONALES.

En celebración de tratados internacionales.- El artículo 76, fracción I y 89, fracción X, de la Constitución, dispone que es facultad del Ejecutivo de la Unión celebrar tratados internacionales con la ratificación del senado.

Los tratados internacionales forman parte del orden jurídico

mexicano, y son junto con la Constitución y las leyes del Congreso, la ley suprema de toda la Unión (artículo 133).

4. REGULACION ECONOMICA.

En materia de regulación económica referida al Comercio Exterior.- El artículo 131, autoriza al Congreso para que faculte al Ejecutivo para legislar en materia de comercio exterior disminuyendo, las cuotas de las tarifas de exportación, así como de importación. Restringiendo y prohibiendo las importaciones, exportaciones y el tránsito de productos, artículos y otros efectos, si lo estima urgente. Todo esto con el 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 presidente cada año, someterá a la aprobación del Congreso el uso que de esta facultad haya hecho.

5. FACULTAD REGLAMENTARIA.

La Expedición de Reglamentos.- Facultad reglamentaria, el artículo 89 fracción I, otorga al Ejecutivo la facultad reglamentaria, aunque no de manera textual, al indicar que proveerá a la exacta observancia de las leyes que expida el Congreso. Por lo tanto, es una facultad implícita.

Felipe Tena Ramírez sostiene que "la importancia de la facultad reglamentaria, la necesidad de contar con ella en un régimen constitucional, han inclinado a la jurisprudencia a justificarla, hasta el punto de que ya nadie la discute." (81) "El reglamento participa de la naturaleza de la ley únicamente en cuanto ambos ordenamientos son de naturaleza impersonal y abstracta." (82)

Los reglamentos expedidos para la exacta observancia de la ley, no pueden oponérsele, o alterarla, sino que solamente deben "desarrollar los principios que ella contiene", (83) de lo que se deduce que "los reglamentos están supeditados a la existencia previa de una ley." (84)

Como todas las facultades del presidente la facultad reglamentaria tiene sus límites, en este sentido se ha orientado la Suprema Corte al afirmar: "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 carácter general, pero dicha disposición no tiene un carácter autónomo, ya que su finalidad es

(81) Tena Ramírez, Felipe. Derecho Constitucional. Op. Cit. p. 461.

(82) Ibidem. p. 468.

(83) Carpizo, Jorge. Op. Cit. p. 107.

(84) Instituto de Investigaciones Jurídicas. Diccionario Jurídico Mexicano. T. VII. P-Reo. Primera Edición. UNAM. México. 1984.

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 . . ." (85)

Es de advertirse que en la tesis transcrita se manifiesta claramente la legalidad absoluta de la sujeción del reglamento a la ley, lo cual más que un elemento lógico-jurídico del reglamento, es un presupuesto ordinario de su existencia.

Por último para que el reglamento administrativo nazca a la vida jurídica es necesaria su publicación oficial: "para que un reglamento tenga fuerza obligatoria, se requiere su publicación en el Diario Oficial de la Federación, pues ésta es condición de toda norma jurídica; por lo tanto, los actos de autoridades basados en un reglamento no publicado, que tiendan a hacer obligatorias las prevenciones contenidas en el mismo, carecen de fundamento legal y son violatorias de garantías." (86)

(85) Quinta Epoca: Tomo LXXIV p. 593. Llaca Ramón. Tomo LXXIV p. 7482. Rodríguez Eduardo. Tomo LXXV p. 3219. Villaseca Bautista. Tomo LXXV p. 9379. González Salinas Félix. Tomo LXXV p. 9379 Fernández Teodoro. Semanario Judicial de la Federación. Jurisprudencia. 1917-1985. Tercera Parte. Segunda Sala. México 1985. p.702.

(86) Semanario Judicial de la Federación. Quinta Epoca. Tomo LXV. 20 de agosto de 1940. p. 2421.

III. MEDIOS DE CONTROL POLITICOS Y JURIDICOS EN EL EJERCICIO DE LA FACULTAD REGLAMENTARIA.

A lo largo de este ensayo, hemos venido hablando de la potestad reglamentaria como una atribución normativa sustancial, su evolución en la historia del constitucionalismo mexicano, etc., toca ahora hablar de los límites de dicha potestad.

A semejanza de lo que ocurre con los actos administrativos sustanciales, se exige para los reglamentos una conformidad con la ley, atendiendo al principio de legalidad (véase supra p. 17), constituyendo tal exigencia un requisito indispensable para la validez jurídica del reglamento mismo.

Así uno de los límites a tal atribución es la forma establecida para la promulgación del reglamento.

El profesor Waline señala como expresiones de subordinación de la autoridad reglamentaria al legislador las siguientes:

"1. Obligación de respetar las leyes en su letra y en su espíritu.

"2. Imposibilidad para la autoridad administrativa de tomar la iniciativa para disminuir por un reglamento la libertad de los ciudadanos si el legislador no ha planteado, a lo menos, el principio de tal determinación.

"3. Imposibilidad de tocar materias o de tomar

ciertas disposiciones reservadas para el legislador sea por la Constitución, sea por la ley (creación de un impuesto o de una infracción penal), sea por una costumbre reconocida por la jurisprudencia (creación de una jurisdicción, modificación de las competencias jurisdiccionales)." (87)

Esto último es lo que conocemos como el principio de reserva de la ley, consistente en que determinadas materias deben sustraerse del ejercicio de la potestad reglamentaria.

Un reglamento no puede revocar o derogar leyes formales, en este sentido la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha resuelto: "Es cierto que, conforme a la ley y a las doctrinas, el Poder Ejecutivo tiene facultades para reglamentar las leyes expidiendo los reglamentos y circulares que estime necesarios para el mejor cumplimiento de lo que aquéllas disponen; pero tal facultad no puede alcanzar la modificación o derogación de los preceptos de la ley que se trata de reglamentar, pues tal cosa no cabe dentro de las facultades constitucionales del poder Ejecutivo." (88)

La subordinación del reglamento a la ley, dice Felipe Tena Ramírez, "se debe a que el primero persigue la ejecución de la segunda, desarrollando y completando en detalle las normas

(87) Walline. Citado por Andrés Serra Rojas. Op. Cit. p. 188.

(88) Semanario Judicial de la Federación. Quinta Época. Tomo XIII. p. 658.

contenidas en la ley. No puede pues, el reglamento ni exceder el alcance de la ley ni tampoco contrariarla sino que debe respetarla en su letra y en su espíritu. El reglamento es a la ley, en el punto en que este ingresa en la zona de lo ejecutivo; es el eslabón entre la ley y su ejecución, que vincula el mandamiento abstracto con la realidad concreta." (89)

En virtud de que la ley constituye el fundamento de la potestad reglamentaria, esta no puede rebasar las prevenciones de la ley reglamentada "es criterio unánime, tanto de la doctrina como de la jurisprudencia, que la facultad reglamentaria, conferida en nuestro sistema constitucional únicamente 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 que impera en nuestro país, en la expedición de disposiciones generales abstractas e impersonales que tiene como objeto la ejecución de la ley, desarrollando y completando en detalle sus normas, pero sin que, a título de contrariar o alterar sus disposiciones, por ser precisamente la ley su medida y justificación." (90)

-
- (89) Tena Ramírez, Felipe. Citado por Ignacio Burgoa Orihuela. Breve Estudio sobre el Poder Legislativo. Primera Edición. Editorial Porrúa, S.A. México. 1966. p. 198.
- (90) Semanario Judicial de la Federación. Séptima Época. Tercera Parte. Volúmenes 163-168. p. 77.

1. LIMITES DE LA FACULTAD REGLAMENTARIA.

El tratadista Alessi Renato señala una clasificación en cuanto a los límites de la facultad reglamentaria, en estudio, dicha clasificación consiste en límites sustanciales y límites derivados de la naturaleza formal del acto administrativo que tiene el reglamento y de su posición de inferioridad jerárquica frente a la ley formal.

1.1 LIMITES SUSTANCIALES.

"a) Los reglamentos de ejecución, en tanto presuponga una ley anterior que regule la materia, no pueden contener sino aquellas normas que sean estrictamente necesarias para la ejecución de la ley a la cual se refieran. La vieja cuestión de si los reglamentos de ejecución pueden contener normas nuevas (Praeter Legem), es decir, de carácter integrador en relación a las contenidas en la ley, se ha resuelto en el sentido de que las normas integradoras se admiten cuando la ley sea muy amplia y se limite a contener los principios fundamentales. Esta potestad reglamentaria Praeter Legem está sujeta a fuertes limitaciones: debe atenerse, en lo posible, a los principios contenidos en la ley o, en su defecto, en leyes que regulen materias análogas; no puede limitar la libertad de los ciudadanos más allá de los límites señalados en la legislación; b) Para los reglamentos destinados a imponer límites a los derechos privados por razones de utilidad pública local (reglamentos delegados propiamente dichos, en cuanto la atribución debe estar expresamente contenida en una ley formal) la limitación viene dada por la materia a la

cual se circunscribe la delegación (policía de espectáculos, de edificación, sanitaria, etc.), siendo ilegales las normas referentes a una materia distinta contenidas en un reglamento delegado (por ejemplo, una norma referente a la edificación inserta en un reglamento de policía de espectáculos); c) En cuanto a los reglamentos regulados de las facultades correspondientes al poder administrativo, debe observarse: c-i) Cuando el reglamento tienda a regular las modalidades de uso de las facultades, no puede imponer modalidades que impliquen una restricción de dichas facultades cuando el uso de las mismas constituya un deber jurídico para la administración. Por el contrario, cuando la facultad sea discrecional, su uso puede ser limitado por el reglamento mediante la indicación de supuestos y condiciones para dicho uso. c-ii) La administración puede imponer, en general, a través de una norma, aquellas obligaciones o cargas, o conceder aquellos derechos que podría imponer o conceder caso por caso mediante una resolución administrativa concreta, pero la imposición de la obligación o la concesión del derecho debe estar sometida a las mismas condiciones a las que lo estaría la concesión caso por caso. De no ser así se llegaría a una ilegítima ampliación, esfera que sólo puede ser ampliada por la ley. Por esto no representa utilidad práctica alguna la promulgación de un reglamento en los casos en que la potestad discrecional de la administración en cuanto a resolver caso por caso está sometida a condiciones de hecho que han de valorarse precisamente en cada caso concreto." (91)

(91) Alessi, Renato. Op. Cit. p. 34-35.

1.2 LIMITES FORMALES.

"a) En primer lugar, existen materias sustraídas a la potestad reglamentaria por disposiciones estatales o por disposiciones generales, reservándose tales materias a la regulación legislativa formal; b) En segundo lugar, aún en las materias en las que se puede legislar mediante reglamentos, éstos no pueden revocar o derogar leyes formales, y los reglamentos de las entidades menores no pueden derogar los genrales del Estado, ni los reglamentos de las autoridades inferiores pueden derogar los dictados por autoridades superiores (jerarquía de las fuentes)." (92)

Otro tipo de control al ejercicio de la facultad reglamentaria es mediante los principios generales del derecho, para ello primeramente debemos precisar, qué debemos de entender por principios generales del derecho. El tratadista Coviello en su doctrina general del derecho civil señala que "siendo toda legislación un conjunto de normas que tiene entre sí una conexión íntima, aunque no siempre aparente dada la unidad del fin que es el ordenamiento de las utilidades humanas y la unidad de la idea fundamental que es la de la justicia. Dicha legislación puede considerarse como un organismo que tiene fuerza propia, si bien latente, de expansión y adaptación . . . los principios generales del derecho son "los fundamentales de la misma legislación positiva, que no se encuentran escritos en

(92) Alessi, Renato. Op. Cit. p. 36.

ninguna ley, pero que son los presupuestos lógicos necesarios de las distintas normas legislativas de las cuales en fuerza de la abstracción deben exclusivamente deducirse. Pueden ser de hecho principios racionales superiores, de ética social y también principios de derecho romano, y universalmente admitidos por la doctrina; pero tiene valor no porque son puramente racionales, éticos o de derecho romano y científico, sino porque han informado efectivamente el sistema positivo de nuestro derecho y llegado a ser de este modo principios de derecho positivo y vigente." (93)

Debido pues, a que la actividad normativa de la Administración Pública es bastante extensa y que afecta la esfera jurídica de los ciudadanos, consideramos acertada la opinión de Eduardo García de Enterría al manifestar que "la primacía de los principios generales del derecho sobre las determinaciones reglamentarias y, por consiguiente, su aptitud para erigirse en criterios de validez de los reglamentos parece bastante obvia: los principios generales del derecho expresan los valores básicos de un ordenamiento jurídico, aquéllos sobre los cuales se constituye como tal, las convicciones ético-jurídicas fundamentales de una comunidad . . . Continúa el autor:

Bajo el concepto de arbitrariedad reglamentaria se desprenden: Reglamentos que partan de una apreciación falsa de

(93) Coviello. Citado por García Maynez. Introducción al Estudio del Derecho. Trigésima cuarta Edición. Editorial Porrúa, S.A. México. 1982. p. 370.

los hechos en virtud de los cuales se determinen, que impliquen una ruptura del principio de igualdad, que pretendan trasgredir los principios immanentes a la naturaleza de instituciones cuya configuración trasciende de los poderes reglamentarios, que intenten establecer un régimen restrictivo que no guarde proporción o congruencia con las finalidades positivas perseguidas, que supongan una manipulación de los medios elementales de vida de los destinatarios como instrumentos coercitivos, que aparezcan motivados en una finalidad de protección de simples intereses particulares, para cuya elevación al rango de intereses públicos no se reconoce un poder soberano a la calificación reglamentaria." (94)

Así pues, la importancia de que la facultad reglamentaria del ejecutivo deba ser ejercida con sabiduría, equidad y justicia, y así constituya siempre un instrumento eficaz que haga del poder ejecutivo una institución pública respetable y digna.

El distinguido constitucionalista Karl Loewenstein nos plantea tres interrogantes respecto a la detentación del poder político y manifiesta: "para comprender la naturaleza de un sistema político en una sociedad estatal concreta, deben ser distinguidos -aunque con frecuentes concomitancias, entre ellos- tres grados en el proceso político, esto es: 1) ¿Cómo obtienen los detentadores del poder su ejercicio? Este momento del

(94) García de Enterría, Eduardo. Legislación Delegada. Potestad Reglamentaria y Control Judicial. Editorial Tecnos. España. 1981. p. 64.

proceso del poder puede ser designado como la instalación o nombramiento de los detentadores del poder. 2) Una vez obtenido el poder ¿Cómo será el ejercicio?. El campo de esta cuestión abarca la asignación jurisdiccional y distribución de las diferentes funciones relevantes para la vida de la comunidad entre los diversos detentadores del poder. 3) ¿Cómo será controlado el ejercicio del poder político por los detentadores uno o varios del poder? En esta última cuestión, sin duda la más importante de las tres mencionadas, yace el problema de una adecuada limitación del ejercicio del poder; esta limitación puede ser llevada a cabo bien a través de la respectiva interacción entre los diferentes detentadores del poder, bien a través de la respectiva intervención de los destinatarios del poder. Y esto, es el núcleo esencial de lo que históricamente ha venido a ser llamado el Estado Constitucional." (95)

El titular del poder ejecutivo "gobierna" o administra la cosa pública, como órgano del Estado colocado en el más alto nivel jerárquico, pero, obviamente, esta inmensa, compleja y delicada tarea la realiza con un heterogéneo equipo humano, Secretaría de Estado y Jefes de Departamento que como establece nuestra Constitución Política, son políticamente corresponsables de las funciones del Ejecutivo, en aplicación del principio de la división de trabajo y con arreglo a las técnicas de organización y métodos que recomienda la Ciencia de la Administración Pública, y todo ello, desde luego, ejecutando las disposiciones contenidas

(95) Loewenstein, Karl. Op. Cit. p. 28.

en las normas jurídicas vigentes y que, normalmente, repercuten en la esfera jurídica de los particulares. Es por ello, que consideramos que todo acto de poder ejecutivo debe sujetarse al control jurisdiccional, de modo que pueda ser impugnado por los gobernados ante los tribunales o autoridades administrativas competentes, cuando provoquen agravio a los derechos de los individuos, toda vez que se reconoce la existencia de un Estado Constitucional Democrático.

En resumen, todos los Códigos Políticos del siglo XIX, a excepción de la Constitución de 1857, establecieron de manera clara y precisa la facultad de expedir reglamentos por parte del órgano ejecutivo federal. Asimismo, observamos que tanto en la constitución de 1857 como en la de 1917, no son muy claros los términos en que se otorga al poder ejecutivo la facultad de expedir reglamentos, no obstante, aunque no se menciona la palabra reglamento, como en las anteriores leyes fundamentales, el ejecutivo ha conservado tal facultad, como se ha reconocido por las múltiples tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

En virtud de lo anterior, consideramos necesaria una nueva redacción de la fracción I del artículo 89 constitucional con el fin de que con tal modificación se cumplan dos objetivos: i) Por una parte se reanudaría la tradición constitucional de otorgar al presidente de la República la facultad reglamentaria de manera expresa; y por otra ii) El texto constitucional no se prestaría a confusiones, ya que quedaría a salvo de la opinión

frecuentemente cambiante con que la Suprema Corte de Justicia de la Nación examina la constitucionalidad de los preceptos correspondientes. Por tal motivo, proponemos la siguiente modificación al texto constitucional citado:

Artículo 89.- I. Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia mediante la expedición de reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes, que propicien el debido cumplimiento y eficacia de dichas leyes.

El artículo 92 constitucional también se relaciona con la facultad reglamentaria del presidente de la República, debido a lo cual nos permitimos proponer la siguiente adición:

Artículo 92.- Todos los reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del presidente a que hace referencia el artículo 89 fracción I, deberán ser firmados por el secretario de Estado o jefe del Departamento Administrativo a que el asunto corresponda, y sin este requisito no serán obedecidos.

Por último, consideramos importante reforzar los medios de control jurídicos, respecto del ejercicio de la facultad reglamentaria conferida al Presidente de la República en nuestra Ley Fundamental, con el objeto de robustecer los principios de legalidad y legitimidad que deben caracterizar a nuestro Estado de Derecho y consolidar así la Democracia que siempre ha anhelado el pueblo de México.

CONCLUSIONES

1. La autoridad (política) o Gobierno es el órgano mediante el cual, el Estado de Derecho lleva a cabo sus fines.
2. La soberanía popular constituye un principio fundamental en el Estado de Derecho, la cual representa una potestad suprema estatal de carácter inalienable e imprescriptible. En efecto, la soberanía popular en el Estado Constitucional Democrático como potestad suprema debe ejercitarse de manera indirecta, es decir, a través de la designación de representantes políticos.
3. La división de poderes constituye otro principio fundamental del Estado de Derecho, el cual representa una garantía para la conservación de las libertades políticas, toda vez que evita que el poder se concentre en pocas manos, pero tal separación de poderes no impide la colaboración y coordinación entre ellos. Ahora bien, aunque generalmente se le ha denominado división de poderes, consideramos más adecuado hablar de una distribución de competencias y de una colaboración interorgánica, ya que cada órgano de autoridad está circunscrito a un ámbito de competencia determinado y dotado de facultades para ejercer el poder del Gobierno (del Estado), el cual, no debe dividirse, sino que debe distribuirse entre los distintos órganos que componen la

organización estatal e impulsar armónicamente la vida social.

4. Las formas de Estado son la Monarquía y la República. Relacionando las formas de Gobierno con las formas de Estado de las que forman parte, la monarquía puede ser absoluta o constitucional (también llamada parlamentaria) y la República, presidencialista o parlamentaria.
5. Los factores que han influido en casi todos los países para fortalecer al Ejecutivo son: a) Problemas económicos, sociales y de planeación; b) Problemas de defensa y militares; c) Su papel en las relaciones internacionales; d) La delegación de facultades legislativas; e) El control de la opinión pública a través de los medios de comunicación social.
6. El presidencialismo mexicano encuentra sus orígenes en la Constitución de los Estado Unidos de 1787 y en la Constitución Política de la monarquía española de 1812. El poder ejecutivo federal establecido en la Constitución de 1917 tiene sus fuentes principales en la Constitución Federal de los Estado Unidos Mexicanos de 1824 y en la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1857.

7. La actividad administrativa que desarrolla el titular del órgano ejecutivo federal se justifica en la medida de que de no existir dentro de la Ley Fundamental el ejercicio de la facultad reglamentaria atribuida al presidente, tales disposiciones de aplicación general expedidas por el órgano legislativo constituirían a su vez lineamientos generales cuya aplicación a los casos concretos resultaría sumamente difícil y en algunos casos imposible.
8. En nuestro régimen constitucional el Presidente de la República ejerce la facultad reglamentaria no por delegación del poder legislativo, sino por el ejercicio de sus propias facultades, contenidas en el artículo 89, fracción I de la Ley Fundamental.
9. Todos los Códigos Políticos del siglo XIX, como lo hemos constatado en su estudio respectivo, a excepción de la Constitución de 1857, establecieron de manera clara y precisa la facultad de expedir reglamentos por parte del órgano ejecutivo federal. Asimismo, observamos que tanto en la Constitución de 1857 como en la de 1917, no son muy claros los términos en que se otorga al poder ejecutivo la facultad de expedir reglamentos, no obstante, aunque no se menciona la palabra reglamento, como en las anteriores leyes fundamentales, el ejecutivo ha conservado tal facultad, como se ha reconocido por las múltiples tesis de la Suprc Corte

de Justicia de la Nación. En tal virtud, consideramos necesaria una nueva redacción de la fracción I del artículo 89 constitucional con el fin de que con tal modificación se cumplan dos objetivos: i) Por una parte se reanudaría la tradición constitucional de otorgar al presidente de la República la facultad reglamentaria de manera expresa; y por otra ii) El texto constitucional no se prestaría a confusiones, ya que quedaría a salvo de la opinión frecuentemente cambiante con que la Suprema Corte de Justicia examina la constitucionalidad de los preceptos correspondientes. En virtud de lo anterior, proponemos la siguiente modificación al texto constitucional citado:

Art. 89.-I) Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia mediante la expedición de reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes, que propicien el debido cumplimiento y eficacia de dichas leyes.

El artículo 92 constitucional también se relaciona con la facultad reglamentaria del Presidente de la República, respecto del cual nos permitimos proponer la siguiente adición :

Artículo 92.- Todos los reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del presidente a que hace referencia el artículo 89 fracción I, deberán ser firmados por el Secretario de Estado o jefe del Departamento Administrativo a que el

asunto corresponda, y sin este requisito no serán obedecidos.

10. Tanto en la doctrina como en la legislación universal del Derecho Constitucional y Administrativo es uniforme atribuir esa facultad a los órganos ejecutivos, según el sistema de que se trate. Aunque no debemos soslayar que los otros poderes (Legislativo y Judicial), también pueden dictar reglamentos para su estructura y funcionamiento internos.
11. Consideramos importante reforzar los medios de control jurídicos, respecto del ejercicio de la facultad reglamentaria asignada al Presidente de la República en el artículo 89, fracción I de nuestro Código Político, a fin de robustecer los principios de legalidad y legitimidad que deben caracterizar a nuestro Estado de Derecho y propiciar así la consolidación de la Democracia que siempre ha anhelado el pueblo de México.

B I B L I O G R A F I A

- ACOSTA Romero, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. Editorial Porrúa, S.A. México. 1986.
- ALESSI, Renato. Instituciones de Derecho Administrativo. T. I. Editorial Bosch. Barcelona, España. 1970.
- BURGOA Orihuela, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano. Editorial Porrúa, S.A. México. 1973.
-Breve Estudio sobre el Poder Legislativo. Editorial Porrúa, S.A. Primera Edición. México. 1966.
- BUSTO, Emiliano. La Administración Pública en México. Segunda Edición. Colección Fuentes. Secretaría de la Presidencia. Dirección General de Estudios Administrativos. México. 1976.
- CARPIZO, Jorge. El Presidencialismo Mexicano. Editorial Siglo XXI. México. 1988.
-La Constitución Mexicana de 1917. Tercera Edición. UNAM. México. 1917.
- CORWIN, Edward S. El Poder Ejecutivo. Editorial Bibliográfica Argentina. Buenos Aires, Argentina. 1959.
- DE LA CUEVA, Mario. Teoría de la Constitución. Editorial Porrúa, S.A. México. 1982.
- DE LA MADRID Hurtado, Miguel. El Pensamiento Económico de la Constitución Mexicana de 1857. Tesis Profesional. Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM. México. 1957.

- DE MALBERG, Carré. Teoría General del Estado. Fondo de Cultura Económica. México. Primera Edición Francés 1920 y Español 1948.
- DUGUIT, León. Manual de Derecho Constitucional. El Congreso Constituyente a la Nación, febrero 5 de 1857. México.
- FRAGA, Gabino. Derecho Administrativo. Decimo séptima Edición. México. 1977.
- GARCIA de Enterría, Eduardo. Legislación Delegada. Potestad Reglamentaria y Control Judicial. Editorial Tecnos. España. 1981.
- GARCIA Maynez. Introducción al Estudio del Derecho. Trigésimo cuarta edición. Editorial Porrúa, S.A. México. 1982.
- GARRIDO Falla, Fernando. Comentarios a la Constitución. Segunda Edición. Editorial Cívitas, S.A. Madrid, España. 1985.
- GONZALEZ Oropeza, Manuel. El Presidencialismo. Primera Edición. UNAM. México. 1986.
- HAURIOU, André. Derecho Constitucional e Instituciones Políticas. Editorial Demos. Barcelona, España. 1971.
- HAURIOU Maurice. Derecho Público y Constitucional. Traducido por Carlos Ruiz del Castillo. Editorial Reus. Madrid, España. 1971.
- KELSEN, Hans. Teoría General del Derecho y del Estado. Imprenta Universitaria. México. 1951.
- LANZ Duret, Miguel. Derecho Constitucional Mexicano. Quinta Edición. Cfa. Editorial Continental, S.A. México. 1972.

- LINARES Quintana. Derecho Constitucional e Instituciones Políticas. T. III. Segunda Edición. Editorial Plus Ultra. Argentina. 1976.
- LOEWENSTEIN, Karl. Teoría de la Constitución. Segunda Edición. Colección Demos. Editorial Ariel. España. 1979.
- MONTESQUIEU. El Espíritu de las Leyes. Editorial Porrúa, S.A. Colección Sepan Cuantos. México.
- MORENO, Daniel. Derecho Constitucional Mexicano. Segunda Edición. Editorial Pax-México. México. 1973.
- OLIVERA Toro, Jorge. Manual de Derecho Administrativo. Editorial Porrúa, S.A. México. 1986.
- RABASA, Emilio O. y Caballero Gloria. La Constitución y la Dictadura. Editorial Porrúa, S.A. México. 1912.
- Mexicano: Esta es tu Constitución. Cuarta Edición. Cámara de Diputados. México. 1982.
- RIOS Elizondo, Roberto. El Acto de Gobierno, el Poder y el Derecho Administrativo. Primera Edición. Editorial Porrúa, S.A. México. 1975.
- ROUSSEAU, Juan Jacobo. El Contrato Social. Editorial Porrúa, S.A. Colección Sepan Cuantos. México.
- SERRA Rojas, Andrés. Derecho Administrativo. T. I. Editorial Porrúa, S.A. México. 1985.
- SILVA Bascuñán, Alejandro. Tratado de Derecho Constitucional. T. I. Primera Edición. Editorial Jurídica de Chile. Santiago de Chile. 1963.

SCHMITT, Carl. Teoría de la Constitución. Editorial Revista de Derecho Privado. Madrid, España. 1934.

TENA Ramírez, Felipe. Derecho Constitucional. Editorial Porrúa, S.A. México. 1984.

-Leyes Fundamentales de México, 1808 a 1982. Onceava Edición. Editorial Porrúa S.A. México. 1982.

PUBLICACIONES

CAMARA DE DIPUTADOS. XLVI Legislatura. Derechos del Pueblo Mexicano. Publicación de la Cámara de Diputados.

PUBLICACIONES DE LA COORDINACION DE HUMANIDADES. Estudios sobre el Decreto Constitucional de Apatzingán. UNAM. México. 1964.

DICCIONARIOS

BURGOA Orihuela, Ignacio. Diccionario de Derecho Constitucional, Garantías y Amparo. Editorial Porrúa, S.A. México. 1989.

ESCRICHE, Joaquín. Diccionario de Legislación y Jurisprudencia. Nueva Edición. Librería de Rosa y Bouret. París, Francia. 1863.

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURIDICAS. Diccionario de Derecho Constitucional, Garantías y Amparo. Editorial Universidad Nacional Autónoma de México. México.

DICCIONARIO DE LA REAL ACADEMIA ESPAÑOLA. Madrid, España.