

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO

**“Estudio Constitucional de la Facultad
Reglamentaria”**

Tesis

Que para obtener el título de:

Licenciado en Derecho

Presenta:

Laura Leticia Juárez Jiménez

Asesor:

Lic. Felipe Rosas Martínez

México, Distrito Federal

2009



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

Agradecimientos

Este trabajo fue posible gracias al apoyo y tiempo que me otorgaron un sinnúmero de personas e instituciones a las que quisiera ofrecer mis sinceros agradecimientos.

Quisiera agradecer ampliamente a la Universidad Nacional Autónoma de México, a la que me atrevo llamar *mi casa de estudios*, porque con su respaldo académico me hizo posible cumplir las que hasta ahora eran mis metas académicas, confirmando con ello su compromiso educativo con la sociedad en general.

A la Facultad de Derecho por permitirme un lugar dentro de su comunidad de universitarios y con ello todas las facilidades que provee para obtener una buena formación profesional.

A la Biblioteca Central y al Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, así como a la Suprema Corte de Justicia de la Nación por poner a mi disposición gran cantidad de documentos e información necesarios para la elaboración de este trabajo.

A mis profesores de carrera, por brindar sus conocimientos, fomentar el análisis y la investigación, y con ello poder confrontar ideas, fundamentando y motivando debidamente, así como poder proporcionar información extra, cuestión que se hace necesaria para enfrentar, correcta y favorablemente, los problemas que se presenten en nuestra vida cotidiana.

Agradezco especialmente al Profesor Alejandro Sosa Arciniega, por ser el la persona quien provoco que se me generara esta inquietud, y al Licenciado Felipe Rosas Martínez por leer las múltiples versiones de este trabajo brindando sus invaluable comentarios, críticas, recomendaciones y apoyo en lo jurídico que me orientaron al mejor desarrollo de este trabajo.

Agradezco de todo corazón a mi familia por su amor y apoyo incondicional, quienes han sido mi principal fuente de motivación para llegar a donde estoy e ir todavía mas allá.

A mi Madre y heroína, no solo le agradezco sino por ella respiro, siento y vivo ante las diversas circunstancias de la vida, donde he aprendido con ella a seguir adelante y disfrutar de todos los momentos.

A mis segundas madres: mi Abue, su trabajo, lucha y tenacidad, ha sido determinante en mi desarrollo personal, a ella mi admiración por su liderazgo en sus tareas y encargos; a mi madrina Tere, por su disposición, cariño, confianza y guía.

A mi Padre Omar por contribuir a que este aquí, a él mi gratitud por su paciencia en los tiempos que no he podido dedicarle, siempre teniendo la certeza de contar con su comprensión. A mi Padre Charly por su visión y conocimientos que me orientaron de manera importante y por apoyarme en todo lo que emprendo. A mi Padre Gena por todo su esfuerzo y entereza con la que se entrega hacia todos nosotros procurando que sigamos su ejemplo de superación y rectitud.

A mis hermanos: Keke, Ian e Iker, quienes con su alegría y entusiasmo infantil hacen mas agradable mi transitar por el mundo y sin saberlo me brindan un motor esencial para avanzar.

A mis tíos: Robert, Anita, Laura, Moi y Dein; y a mis primos: Beto, Mary, Ale, Jessy, Esteban, Sergio, Turi y Lizeth; por compartir y contribuir, cada uno a su manera, a que realizara este proyecto.

A mi familia Meza: Papá Chucho, Emma, Chacho, Eva, Evita, Tavo, Chuvi, Mara, Héctor, David, Andrea, Liz, Gary, Titi, Carlitos, Lucy, Tomás, Roy, Ara, Ale, Odette,

Alfredo, Gynna, Karlita, Alfredito, Chaggy, José Luis, Wicho, Paula, Adriana, Mary Fer y Vale; por un sin fin de razones que me ayudaron a terminar este proceso.

Al resto de mi familia, que tiene años que no veo, por su apoyo abstracto, aún los llevo en mi corazón.

A mis mejores amigos: Jhesú, Katya y Marisela; por su comprensión y apoyo incondicional, por compartir millones de experiencias, por crecer juntos y por esas miles de horas de plática que siempre nos llevaban a lo mismo.

Quiero agradecer también a todos mis amigos y compañeros de carrera que me liberaron del estrés que implica la elaboración de este trabajo, animándome y disfrutando junto a mí la escritura de cada párrafo.

Muchas gracias a todas y todos los mencionados y gracias a aquellos cuyos nombres pude haber omitido y que también me brindaron su apoyo tan necesario y útil en este proceso. Ante todo muchas gracias Dios por esto y por todo.

ESTUDIO CONSTITUCIONAL DE LA FACULTAD REGLAMENTARIA

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN

CAPÍTULO I. Actividad del Estado..... 1

1. El Estado.....	1
2. Personalidad.....	7
a) Teoría de la doble personalidad del Estado.....	8
b) Teoría de la personalidad única del Estado.....	8
3. Órganos.....	11
a) Teoría de la representación.....	13
b) Teoría del órgano.....	14
c) La relación orgánica y la de servicio.....	15
4. Fines.....	16
5. Funciones.....	19
a) Función legislativa.....	21
b) Función jurisdiccional.....	23
c) Función administrativa.....	25
6. Atribuciones administrativas.....	29

CAPÍTULO II. Facultad Reglamentaria..... 32

1. Antecedentes.....	32
2. Introducción al Sistema Jurídico Mexicano.....	39
3. Naturaleza.....	46
4. Fundamento constitucional.....	49
5. Autoridad competente.....	54
a) Presidente de la República.....	55
b) Gobernadores de los Estados y Jefe de Gobierno del Distrito Federal.....	58
c) Ayuntamientos.....	74
d) Congreso de la Unión.....	82
e) Poder Judicial de la Federación.....	83
f) Poder Legislativo.....	86

CAPÍTULO III. El Reglamento..... 87

1. Concepto y características.....	87
2. Antecedentes y marco teórico.....	92
3. Función y finalidad.....	93
4. Diferencias entre reglamento y ley.....	95
5. Tipos de reglamentos.....	97
a) Reglamentos heterónomos.....	98
b) Reglamentos de organización.....	99
c) Reglamentos de integración.....	100
d) Reglamentos de necesidad.....	100

e) Reglamentos delegados.....	102
f) Reglamentos autónomos.....	104
6. Procedimiento de expedición.....	108
CAPITULO IV. Omisión Reglamentaria.....	119
1. Concepto.....	119
2. Inconstitucionalidad.....	123
3. Supuestos.....	140
4. Casos.....	144
5. Efectos.....	149
a) Sociales.....	149
b) Patrimoniales.....	151
c) Constitucionales.....	152
d) Políticos.....	155
CONCLUSIONES.....	159
BIBLIOGRAFÍA.....	163

Introducción

El presente trabajo tiene como propósito optar por el título de Licenciada en Derecho, para lo cual se hizo la siguiente tesis intitulada “Estudio Constitucional de la Facultad Reglamentaria”.

Se genera a través de la curiosidad nacida sobre este tema durante mis estudios en las aulas de la Facultad de Derecho. Específicamente durante el octavo semestre, en el que cursaba la materia Práctica Forense de Derecho Administrativo, se presentó por un lado la tarea de determinar la Constitucionalidad sobre el planteamiento de la obligación en los transitorios de una ley, consistente en que el titular del Poder Ejecutivo emita el reglamento o reglamentos correspondientes, y por el otro la problemática que implica la presencia de una omisión a esa obligación, denominada como omisión reglamentaria, y en su caso las posibles consecuencias y acciones a implementar. Ante la imposibilidad de conseguir información adecuada y específica para su desarrollo, debido a que es extremadamente escasa, casi nula, es que me interesé en realizar este estudio.

Su finalidad es la de contribuir al mejor desarrollo, comprensión, formación y regulación de la institución a la que denominamos como omisión reglamentaria, con el objeto de hacer clara y estricta a la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos así como su interpretación, evitando abuso de poderes impidiendo el ejercicio del poder con segundas intenciones, y así mejorar la calidad de vida de los habitantes del Estado Mexicano y construir un efectivo Estado de Derecho.

Cabe señalar que este trabajo se desarrolla utilizando el método deductivo, en el que se parte de un marco de conocimientos generales para llegar a uno específico, es decir de lo más a lo menos.

Está conformado por cuatro capítulos. El primero de ellos, se refiere al Estado en general, subdividido en varios subcapítulos como son: la personalidad con la que cuenta el Estado, los fines de su conformación, las funciones que realiza así como los órganos que lo conforman.

En él se pretende explicar de manera general la necesidad de su conformación y las funciones que se le atribuyeron para lograr un fin específico. Dentro de estas funciones se mencionan tres, que son la legislativa, jurisdiccional y administrativa, lo que da pie al segundo capítulo donde se estudia a la Facultad Reglamentaria que es perteneciente formalmente a la función administrativa y materialmente a la función legislativa.

Por lo que concierne a este segundo capítulo se inicia con una visión histórica de la Facultad Reglamentaria, explicando y demostrando su desarrollo a través de su previsión dentro de las diversas Constituciones que han regido al Estado Mexicano a partir de su independencia.

También en este punto se realiza un estudio de su previsión actual, así como las posibles autoridades que pueden realizar esta facultad.

Una vez realizado el análisis de este punto se continúa con el desarrollo de su objeto material, que es el reglamento, concediéndole un capítulo propio denominado El Reglamento.

En este tercer capítulo se pretende dar una definición completa de lo que es un reglamento, la función y finalidad que tiene, el procedimiento de elaboración, así como mencionar los diferentes tipos de reglamentos que existen y sus características. De igual manera, en este mismo capítulo, se hace una comparación de este con la ley puntualizando las características en común y diferencias que se dan entre ellos.

Finalmente se conforma el cuarto capítulo, en donde se trata el objetivo principal de este trabajo que es la Omisión Reglamentaria. Aquí se proyecta el concepto de lo que consideramos como Omisión Reglamentaria, los supuestos en los que se configura, su inconstitucionalidad y las consecuencias que tiene su configuración, estas últimas en base a los diferentes casos actuales, que se investigó se han originado.

Como se puede observar es un trabajo que intenta ser explicado de manera clara y metódica, por lo que, esperamos, sea información importante y de posible consulta para estudios posteriores sobre el tema, no dudando que se logre enriquecer, fortalecer e incluso contradecir lo aquí plasmado, logrando obtener que la omisión reglamentaria sea un tema agotado.

I. ACTIVIDAD DEL ESTADO

1. El Estado

El concepto Estado cuenta con diversas definiciones atendiendo a diferentes puntos de vista, como pueden ser el gramatical, político o social, pero para efectos del presente estudio solo se tratará desde el punto de vista jurídico.

Atendiendo a este enfoque Georg Jellinek, tomado del libro del autor Francisco Porrúa, lo define como “la corporación formada por un pueblo, dotada de un poder de mando originario y asentada en un determinado territorio; o, en forma mas resumida, la corporación territorial dotada de un poder de mando originario.”¹

Para Hans Kelsen "el Estado queda definido, en cuanto sus elementos esenciales son la población estatal, el territorio estatal y el poder estatal, como un orden jurídico relativamente centralizado, limitado en su dominio de validez territorial y temporal, soberano o inmediatamente determinado por el derecho internacional, eficaz en términos generales.”²

Para el autor Rafael Rojina Villegas, tomado del libro del autor Juan Alberto Carbajal, “El Estado es un sistema orgánico-jurídico-unitario, con poder soberano de creación y aplicación del Derecho (funciones legislativa y jurisdiccional) para regir los destinos de una corporación territorial”³

Por otro lado el autor Reinhold Zippelius considera al Estado como una comunidad estatal, como “una totalidad de seres humanos, cuya conducta se coordina en forma específica... en particular, se constituye como una estructura de acción,

¹ PORRÚA, Francisco, *Teoría del Estado. Teoría Política*, México, Editorial Porrúa, 2005, p 531.

² KELSEN, Hans, *Teoría Pura del Derecho*, México, Editorial Porrúa, 2003, p 294.

³ CARBAJAL, Juan Alberto, *Tratado de Derecho Constitucional. Teoría de la Constitución*, México, Editorial Porrúa, 2002, p 21.

jurídicamente organizada.”⁴ mas adelante manifiesta que “El Estado es solo aquella comunidad que dispone, en última instancia, sobre el instrumento de regulación normativa (es decir, posee la “supremacía de competencia”)⁵

En síntesis el Estado es concebido como el ente superior de organización social dotado de un poder originario proveniente de un conjunto de seres humanos establecidos dentro de un territorio determinado, con funciones específicas para lograr un objetivo en base a un orden jurídico previamente aceptado por esa sociedad.

De los conceptos anteriores se desprende que el Estado se encuentra constituido por cinco elementos: sociedad, territorio, gobierno, soberanía y orden jurídico.

Al hablar de Estado forzosamente se tiene que hacer referencia al elemento humano debido a que es producto de la creación humana, por el hecho de que una pluralidad de hombres decide organizarse en sociedad para satisfacer diversas necesidades que no puede cubrir de manera individual; pero al mismo tiempo que lo crea lo conforma en el sentido de permanencia de esa integración social, logrando que este acto sea la razón para que se le considere como un elemento del Estado.

El territorio, como segundo elemento del Estado, es concebido como el espacio sobre el cual se asienta esa sociedad, es una parte de la superficie terrestre sobre la cual decide agruparse un conjunto determinado de hombres. En México este elemento se encuentra regulado en los artículos 27 y 42 al 48 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La doctrina considera al pueblo y al territorio como elementos previos o anteriores al Estado, pues una vez conformados los primeros, aunados a los demás

⁴ ZIPPELIUS, Reinhold, *Teoría General del Estado*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2003, p 53.

⁵Idem, p 55.

elementos que son gobierno, soberanía y orden jurídico, se da la existencia del segundo. Se hace necesaria la presencia de todos estos elementos puesto que si solo se tuviera a la población y el territorio nos estaríamos refiriendo únicamente a una Nación, es decir, a una “forma espontánea de sociabilidad pasiva, que no admite estructuras institucionales, ni políticas, y carece de poder, gobierno, ordenamiento jurídico y fines propios.”⁶ La Nación es distinta del Estado por ser anterior a él. El Estado no puede existir sin una Nación y la Nación, por el contrario, puede subsistir sin Estado o cuando este haya desaparecido.

El gobierno “es esencialmente la acción por la cual la autoridad impone una línea de conducta, un precepto, a individuos humanos”⁷, “se forma por la parte dominante que ha ganado el poder político, y que está expresado, conforme a reglas, en la Constitución del Estado.”⁸

En el Estado Mexicano este elemento, gobierno, esta expresado en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en sus artículos 41 y 49.

“Artículo 41. El pueblo ejerce su soberanía por medio de los poderes de la unión, en los casos de la competencia de estos, y por los de los estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del pacto federal... “

“Artículo 49. El supremo poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

No podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión, conforme

⁶ FARRANDO, Ismael, MARTINEZ, Patricia y otros, *Manual de Derecho Administrativo*, Argentina, Ediciones Depalma, 1996, p 12

⁷ PORRÚA, Francisco, Op. cit., p 300.

⁸ CARBAJAL, Juan Alberto, Op. cit., p 25.

a lo dispuesto en el artículo 29. En ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgaran facultades extraordinarias para legislar.“

De los artículos antes mencionados se desprende que el Estado Mexicano cuenta con un gobierno dividido en forma tripartita entre tres poderes. Un Poder Legislativo conformado por dos Cámaras, una de Diputados y otra de Senadores. Un Poder Ejecutivo unipersonal depositado en el Presidente de la República. Y un Poder Judicial configurado por la Suprema Corte de Justicia, un Tribunal Electoral, Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y Juzgados de Distrito.

Una sola persona o corporación no podrá formar parte de dos o más de estos poderes, ni depositarse los Poderes Legislativo y Judicial en una sola persona, solo el Poder Ejecutivo es unipersonal. Cada uno de estos poderes se impondrá a través de las funciones que le fueron otorgadas y que se encuentran estipuladas en el ordenamiento jurídico del Estado.

La soberanía es considerada como el “poder superior que explica la independencia, autodeterminación, ejercicio del poder y el señalamiento de los fines del Estado.”⁹ Esta soberanía, de acuerdo con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 39, reside esencial y originariamente en el pueblo. Si bien reside en el pueblo, tomando también en cuenta el artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, esta soberanía se expresa en el poder del Estado como una atribución concedida a este por la voluntad de ese mismo pueblo, es decir el pueblo es soberano por su propio derecho y el Estado lo es por derecho otorgado en el límite de las atribuciones que le fueron conferidas, en otras palabras la soberanía del pueblo es suprema y constituyente y la soberanía del Estado es delegada y constituida. No por ello

⁹ ACOSTA, Miguel, *Teoría General del Derecho Administrativo*, México, Editorial Porrúa, 1993, p 81.

significa que existan dos tipos de soberanías, una imputable al pueblo y otra al Estado ya que la soberanía es única, inalienable e indivisible.

La autora Aurora Arnaiz Amigo al respecto menciona que “El Estado tiene un poder originario: es una soberanía condicionada y delegada por el pueblo en cumplimiento de las atribuciones conferidas a las instituciones estatales, sus derechos y autoridades”¹⁰ por lo que “El pueblo soberano, reunido en cuerpo consultivo y decisivo, crea los poderes, las instituciones, las facultades y las autoridades de un Estado; asimismo los denominados bienes públicos”¹¹.

Este elemento implica al exterior la igualdad de todos los Estados haciéndolos independientes frente a cualquier otro poder ajeno. Juan Jacobo Rousseau, tomado del libro del autor Miguel Acosta Romero, respecto a esto menciona “es la misma *voluntad general* que reside en el pueblo o en la Nación y que constituye la fuente de la normación jurídica... Esa voluntad general entraña un poder de autodeterminación y autolimitación... lo que implica que sobre ella no existe ni debe existir otra voluntad ajena”.¹²

La soberanía es, por lo tanto, el poder superior originario del pueblo que conforma el Estado y que se expresa en el Poder del Estado, es decir reside en el pueblo y es ejercida a través del poder estatal.

Cabe señalar que el reconocimiento de la titularidad del soberano depende de la forma de gobierno que tenga el Estado. El Estado Mexicano al constituirse, de acuerdo con el artículo 40 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como una república democrática, representativa y federal, se le hace un reconocimiento al pueblo como titular de la soberanía, puesto que esta forma de gobierno fue adquirida por voluntad del pueblo mexicano, a diferencia de una forma de gobierno monárquica en donde la soberanía esta conferida al monarca.

¹⁰ ARNAIZ, Aurora, *Soberanía y Potestad*, México, UNAM, 1999, p 72.

¹¹ Ídem, p 36.

¹² ACOSTA, Miguel, Op. cit., p 246.

Y por último se encuentra el orden jurídico, elemento del Estado que se justifica por la necesidad de que las relaciones y actividades humanas sean reguladas por normas aceptadas por la sociedad, normas que se crean conforme a procedimientos establecidos previamente por esa misma sociedad.

Existe gran variedad de normas a las cuales se les ha otorgado un rango de jerarquía respecto de las demás, basado en el principio de supremacía Constitucional, siendo la Constitución el ordenamiento de más alta jerarquía, sucediéndolo las leyes del Congreso de la Unión y Tratados Internacionales, posteriormente los reglamentos y acuerdos de carácter general y por último la jurisprudencia.

En México es aceptado y aplicado este principio de supremacía constitucional y a su vez se ejerce el principio de jerarquía de normas consagrado en el artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual se refiere a tres niveles normativos que son el Federal, el de las Entidades Federativas y el de los Municipios.

“Artículo 133. Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la ley suprema de toda la unión. Los jueces de cada estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las constituciones o leyes de los estados.”

Esta división de jerarquía en tres niveles se da al interior del Estado Mexicano por constituirse en una Federación.

2. Personalidad

“La personalidad es la aptitud o capacidad para ser sujeto de derechos y obligaciones, en nombre propio o en representación de los demás. Es el conjunto de caracteres y condiciones individuales que distinguen a una persona y permiten diferenciarla de las demás.”¹³ En este párrafo surgen dos definiciones, la primera con un enfoque jurídico y la segunda con uno psicológico, por lo que tomaremos como referencia la primera.

En este sentido, el Estado adquiere personalidad en el momento en el que se constituye como la forma superior de organización social, con sus diferentes elementos que la integran, que como anteriormente se mencionó, son la población, territorio, gobierno, soberanía y orden jurídico; por medio de la cual tiene capacidad para actuar con independencia o en nombre propio en el exterior y como representante de los demás órganos en su interior, lo que hace que sea sujeto tanto de derechos como de obligaciones.

Si bien es cierto la actuación del Estado se manifiesta a través del poder que el pueblo le otorga y que a su vez se somete a un ordenamiento jurídico, es necesario que este órgano supremo, así como sus actuaciones, se encuentren previstos en este ordenamiento. Para ello, como órgano político, se encuentra previsto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en los términos de sus artículos 39, 40 y 41, y como persona jurídica en el artículo 25 del Código Civil Federal en el cual se le reconoce su capacidad como sujeto de derechos y obligaciones.

“Artículo 25. Son personas morales:

I. La Nación, los estados y los municipios;

¹³ SÁNCHEZ, Narciso, *Primer Curso de Derecho Administrativo*, México, Editorial Porrúa, 1998, p 4.

II. Las demás corporaciones de carácter publico reconocidas por la ley;... “

Ahora bien, una vez demostrado que el Estado cuenta con personalidad propia obtenida a través de los individuos que lo integran y estipulado en su orden jurídico, es necesario determinar si esta es de Derecho Público o de Derecho Privado, o si se trata de varias personalidades. Para este estudio la doctrina cuenta con dos teorías sobre la personalidad jurídica del Estado, denominadas, una, de la doble personalidad del Estado y, otra, de la personalidad única del Estado.

a) Teoría de la doble personalidad del Estado

Esta teoría considera que el Estado al ser sujeto de derechos y obligaciones, tanto de Derecho Público como de Derecho Privado, adquiere una doble personalidad, es decir, por ejemplo, cuenta con una personalidad de Derecho Público que se manifiesta al actuar en función de su soberanía teniendo relaciones con otros Estados, y con una personalidad de Derecho Privado en sus relaciones de coordinación con particulares celebrando contratos sujetos a las reglas del Derecho Civil.

Lo que logra esta teoría es hacer una distinción de la actuación del Estado como autoridad pública y como persona privada, en el primero de los casos actuando mediante actos de imperio y en el segundo mediante actos de gestión, originando que la personalidad que tenga dependa del tipo de actuación que este realice.

b) Teoría de la personalidad única del Estado

Como contraposición a la teoría de la doble personalidad del Estado, anteriormente explicada, se encuentra la teoría de la personalidad única del Estado. Esta teoría explica que el Estado cuenta únicamente con una

personalidad que se manifiesta en dos actos o voluntades, es decir, el Estado cuenta con una única personalidad de carácter de Derecho Público con la cual puede adquirir derechos y contraer obligaciones tanto de Derecho Público como de Derecho Privado según corresponda la forma en que manifieste su voluntad o actuación.

Para el autor Germán Bidart Campos, tomado del libro de los autores Ismael Farrando y Patricia Martínez, “de la naturaleza de las actividades no se puede concluir fundadamente que haya una dualidad de seres o personas”¹⁴. Se refiere a que la aplicación de distintos ordenamientos a una misma persona no significa por ello que su personalidad se divida, logrando que existan para tal efecto personalidades simultáneas, puesto que la personalidad jurídica es única en todos los casos incluyendo al Estado.

Para dar una mejor explicación de este tema el autor Agustín Gordillo da como ejemplo el caso de un industrial, el cual está sujeto a diferentes ordenamientos como los son el Derecho Comercial en sus transacciones, el Derecho Laboral en sus relaciones con los obreros de la fábrica, el Derecho Fiscal y Administrativo en sus relaciones con el Estado, el Derecho Civil en sus relaciones de familia y al Derecho Penal, entre otros, en la medida en que cometa un delito, y no por esta razón va a tener una quíntuple personalidad sino que cuenta con una sola y a pesar de ello no se le impide que le sean aplicables ordenamientos distintos de la naturaleza de su personalidad.

Esta concepción del Estado como persona de Derecho Público se sustenta en el artículo 39 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos al concebir al Estado Mexicano como un Estado soberano, determinando su soberanía, sus órganos de gobierno, su territorio y la competencia de dichos órganos así como su orden jurídico, es decir, adquiere esta personalidad de

¹⁴ FARRANDO, Ismael, MARTINEZ, Patricia y otros, Op. cit., p 9

Derecho Público en razón de su soberanía, en el poder supremo originado de la voluntad general.

“Artículo 39. La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de este. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno.”

La Suprema Corte de Justicia de la Nación generó jurisprudencia la cual ayuda a explicar esta teoría de la personalidad única de Derecho Público del Estado en razón de su soberanía pudiendo manifestarla en ambos sentidos, tanto de Derecho Público como de Derecho Privado, sin que por ello implique una dualidad de personalidad.

ESTADO, CUANDO ES PROCEDENTE EL AMPARO PROMOVIDO POR EL. El Estado, cuerpo político de la Nación, puede manifestarse en sus relaciones con los particulares bajo dos fases distintas: como entidad soberana encargada de velar por el bien común, por medio de dictados cuya observancia es obligatoria, y como entidad jurídica de derecho civil, porque poseedora de bienes propios que le son indispensables para ejercer sus funciones, le es necesario también entrar en relaciones de naturaleza civil, con los poseedores de otros bienes, o con las personas encargadas de la administración de aquellos. Bajo esta segunda fase, esto es, el Estado como persona moral capaz de adquirir derechos y de contraer obligaciones, está en aptitud de usar de todos aquellos medios que la ley concede a las personas civiles para la defensa de unos y otras, entre ellos, el juicio de amparo; pero como entidad soberana no puede utilizar ninguno de esos medios, sin desconocer su propia soberanía, dando lugar a que se desconozca todo el imperio, toda la autoridad o los atributos propios de un acto soberano; además no es posible conceder a los

órganos del Estado el recurso extraordinario de amparo, por actos del mismo Estado manifestados a través de otro de sus órganos, porque se establecería una contienda de poderes soberanos, y el juicio de garantías no es más que una queja de un particular, que se hace valer contra el abuso de un poder.¹⁵

Entonces no puede tener una personalidad de Derecho Privado por dos razones, la primera porque no puede desconocer su soberanía, si así fuera perdería su poder y por lo tanto no existiría el Estado por faltarle ese elemento esencial, y la segunda porque no se puede defender de sí mismo, no puede interponer los mismos medios de defensa que usa el gobernado en su contra.

De ambas teorías desarrolladas en el presente trabajo, adoptamos lo establecido por esta segunda teoría, aceptando que el Estado cuenta con una única personalidad de Derecho Público pero que puede ser ejercida tanto en el ámbito del Derecho Público como del Derecho Privado, adquiriendo derechos y obligaciones de ambos tipos.

3. Órganos

Órgano del Estado “Es el conjunto de elementos materiales y personales con estructura jurídica y competencia para realizar una determinada actividad del Estado; así tenemos que órgano del Estado puede considerarse al Congreso de la Unión o bien cada una de sus Cámaras, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, un Juzgado de Distrito, una Secretaría de Estado, etcétera.”¹⁶

Definición de la cual se desprende que para el ejercicio del poder del Estado, en cualquiera de sus tres manifestaciones señaladas en el artículo 49 de la

¹⁵ *Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 2000*. México, SCJN, Quinta época. Segunda Sala, Tomo VI, Común, Tesis 197, Pág. 160.

¹⁶ ACOSTA, Miguel, Op. cit., p 123.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (Ejecutivo, Legislativo y Judicial), se requiere de los medios que le permitan expresarlas, es decir de los órganos a través de los cuales manifieste su voluntad.

Tanto los tres diferentes poderes como sus funciones deben estar consagrados en el ordenamiento jurídico del Estado pues son las normas jurídicas las que prevén su existencia, integración, esfera de actuación y alcances, disponiendo del cómo, cuándo, dónde, porqué y para qué de la manifestación del poder estatal.

Sin embargo esta sola figura no hace posible que se manifieste el poder público, aunado a ella es necesaria la participación de un ente físico, específicamente de una persona física, de un ser humano, para que al ejercer la competencia que le es atribuida, su actuación se manifieste para el órgano del que forma parte, de tal manera que sea el propio órgano el que actúe a través del individuo. De lo que se infiere que órgano no es ni la persona física que ejecuta las funciones del Estado, ni el conjunto de atribuciones que le son asignadas en el ámbito de competencia, sino la unidad de ambas añadiendo los medios materiales que se ponen a su disposición para el funcionamiento de cada uno de esos dos elementos.

Los autores García Oviedo y Martínez Useros, tomado del libro de los autores Humberto Delgadillo y Manuel Lucero, para formar la noción de lo que es un órgano, consideran necesaria la presencia de:

“1º Un oficio o fracción de la actividad del Estado.

2º Un hombre o conjunto de hombres que producen respecto de aquél, actos de volición y actuaciones.

3º Una imputación jurídica en virtud de la cual dichos hombres han sido encargados de realizar funciones inherentes al oficio de que se trate.”¹⁷

¹⁷ DELGADILLO, L. Humberto, LUCERO, Manuel, *Compendio de Derecho Administrativo. Primer curso*, México, Editorial Porrúa, 2003, p 46

Lo que se resume en esa unidad que se conforma por una o varias personas físicas mas sus atribuciones, consideradas como parte de la actividad del Estado, y que estas se encuentren previstas en el ordenamiento jurídico.

En consecuencia, órgano, es la unidad de una o varias personas físicas, sus atribuciones, los medios materiales que se ponen a su disposición para el cumplimiento de sus funciones y su previsión normativa.

Una vez tomados en cuenta estos elementos se plantea el hecho de clasificar en el ámbito del Derecho la posición que ocupan las personas físicas, que individual o colegidamente, manifiestan la voluntad del Estado con respecto a la competencia que se le encomienda.

a) Teoría de la Representación

A esta teoría también se le conoce en la doctrina con el nombre de Teoría del Mandato.

Esta primer teoría otorga a las personas físicas, individuales o colegiadas, que manifiestan la voluntad del Estado el carácter de representantes. La razón de este hecho radica en el supuesto de que las personas que integran el Estado expresen la voluntad de este como persona jurídica, del mismo modo en que un representante privado realiza actos jurídicos para la persona que representa.

Si consideramos que las personas morales obran por medio de las personas, ya sea de forma individual o colectiva, que los representan y lo trasladamos a esta teoría, caeríamos en la tendencia de que el Estado, siendo una persona moral, su actuación solo puede darse a través de sus funcionarios, que actúan como sus representantes legales.

No compartimos completamente lo establecido en esta teoría. Si bien, como mencionamos anteriormente, el órgano actúa a través del individuo al igual que en la representación, el representado actúa a través del representante, siendo sus deberes y obligaciones diferentes en el sentido en el que el representante y representado expresan su voluntad en el alcance de ambos, y en el órgano el funcionario no expresa su voluntad con alguien sino que acepta la titularidad de dicho órgano, y al tenerla debe actuar de acuerdo a las atribuciones que le fueron conferidas por ley sin poder negociarlas.

b) Teoría del Órgano

La Teoría del órgano fue formulada por primera vez por el tratadista Otto Von Gierke en 1883 en su ensayo *Die Genossenschaftstheorie und die deutsche Rechtsprechung* “los servidores del Estado no deben reputarse personas ajenas al mismo, representantes; antes bien se incrustan en la organización estatal como una parte integrante o constituida de la misma...” “cada uno de los órganos de la colectividad –Genossenschaft- es poseída por ésta como un fragmento de sí misma.”¹⁸ Hace una explicación de la actuación del Estado a través de sus funcionarios, estableciendo entre ambos una relación de identidad, por lo que el funcionario no es un representante que quiere para el Estado sino que quiere por él, en tanto que forma parte de él.

Surge en contraposición a la Teoría de la Representación con el argumento de que las personas que expresan la voluntad del poder público no pueden ser consideradas sus representantes porque se hacen inaplicables los principios del Derecho Privado, como lo son el de la autonomía de la voluntad de las partes y la preservación del interés del particular así como los efectos del convenio o contrato.

¹⁸MASCAREÑAS, Carlos, *Nueva Enciclopedia Jurídica Tomo XVIII*, España, Editorial Francisco Seix, 1986, p 687.

Otro conflicto que trae consigo la Teoría de la Representación se basa en la responsabilidad que recae a los representantes del órgano, es decir, para el caso en el que el funcionario llevara a cabo un acto ilegítimo que causara algún daño al particular, este acto puede no ser asumido por el Estado al tratarse de una actividad de la representación concedida, logrando con ello que la garantía dañada del particular se viera afectada y disminuida en su dimensión y con esto mismo también quedara afectada la seguridad jurídica en general.

El tratadista Hans Kelsen considera al Estado como un puro centro de imputación al que se le atribuyen las consecuencias del obrar jurídico de sus órganos. “Este principio de imputación explica que por mandato legal determinada acción se atribuye a un sujeto y se le considera realizada por él. En esta medida, la actuación del funcionario público sólo es considerada como expresión de la voluntad del Estado cuando ejerce la competencia atribuida al órgano”.¹⁹ Trata a la persona física como titular del órgano, no como el órgano en sí mismo ni como representante, para él la persona física no significa nada sino en la medida en que desempeña determinadas funciones, pues estas no pueden ser ejecutadas sin un titular que las lleve a cabo.

Adoptamos lo establecido en esta teoría, considerando a la persona física que integra al órgano como su titular, actuando el órgano a través de ella, por lo que será responsable en tanto esa persona física actúe como su titular y se podrá excluir cuando esa misma persona física actúe a nombre propio.

c) La relación orgánica y la de servicio.

Una vez determinada a la persona física que integra al órgano como su titular, analizaremos las relaciones que existen entre ellos, relaciones que son de diferente contenido y materia.

¹⁹Idem, pp. 45 y 46.

Por un lado, en la relación orgánica, el titular actúa expresando la voluntad del Estado sin que por ello se vea afectada por el cambio o variación de la persona física que detenta esa titularidad. En este caso esa expresión de la voluntad, manifestada por el titular del órgano, permite que al Estado se le atribuyan los actos y las consecuencias jurídicas correspondientes, es decir lo que jurídicamente le es imputable. En esta relación el titular pierde su individualidad, no contando con ello con derechos, obligaciones ni intereses propios puesto que al hacer esa manifestación de voluntad como si fuera el órgano del Estado quien actúa, esos derechos, obligaciones e intereses se consideran como del órgano mismo.

Por el otro lado, en la relación de servicio, el titular no pierde su individualidad logrando que se deriven para él derechos y obligaciones personales que pueden ser contrapuestos al Estado, en cuanto que en este tipo de relación el sujeto es visto como algo distinto del ente público, su voluntad no es la del órgano sino del individuo en lo personal.

4. Fines

Los fines del Estado son todos aquellos propósitos que el Estado pretende alcanzar u objetivos a cumplir por medio de su actividad, los cuales no dependen para su existencia o en su naturaleza del arbitrio humano, puesto que el Estado no es la entidad suprema por medio de la cual el hombre supedita sus necesidades y derechos a los fines de este, pero sí el Estado realiza una serie de actividades determinadas por el orden jurídico que el hombre como tal no puede realizar y que se encuentran encaminadas a la satisfacción de necesidades de este. De aquí resulta que para el estudio de los fines del Estado existen dos conceptos fundamentales: Estado e individuo.

El autor Groppali²⁰ identifica dos tendencias respecto a la relación de estos dos conceptos para la identificación de los fines del Estado.

En un primer plano existe una tendencia que considera que el fin esencial de todo Estado es la conservación y el bienestar de los individuos. Fue adoptada por Rousseau obteniendo como resultado que sirviera de base a los postulados de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789 que surgió de la Revolución Francesa, la cual establecía en sus artículos 1 y 2:

“Artículo 1. Los hombres nacen libres e iguales”

“Artículo 2. El fin de toda asociación es la conservación de los derechos naturales e imprescriptibles del hombre”

Más adelante en la Declaración de 1793, se hace mención de que el gobierno esta instituido para garantizar al hombre el goce de sus derechos naturales e imprescriptibles, considerando como el fin de la sociedad a la felicidad común. El sentido de esta declaración es subordinar al Estado completamente al servicio de los individuos, lo que se justifica por el hecho de que el Estado tiende a proteger y salvaguardar a los individuos así como estar siempre a su servicio.

La segunda tendencia que identifica Groppali considera que el Estado es el fin y los individuos el medio para llegar a ese fin, haciendo notoria una subordinación total de los individuos al Estado, logrando con esto que no existan derechos naturales, anteriores o superiores a los del Estado, convirtiéndolo en una entidad absolutista determinando todas las actividades del hombre por considerarlo incapaz de poder hacerlo por él mismo.

²⁰ GROPPALI, Alessandro. *Doctrina general del Estado*, 1944, citado por PORRÚA, Francisco. Op. Cit.

En ambas tendencias se puede llegar a la conclusión de que el Estado y el individuo se encuentran relacionados entre sí por los fines a cumplir, pero no en una relación jerárquica sino en una interdependencia ya que el Estado no debe quedar completamente al arbitrio de la voluntad del individuo y este tampoco debe quedar a merced del despotismo del poder público del Estado.

Los fines del Estado cuentan con la característica de ser invariables en el aspecto de que corresponden a todo Estado en cualquier circunstancia de tiempo y lugar, y su cumplimiento es imperativo, lo que permite al Estado imponerse a los individuos al existir, en principio, la voluntad de una nación en su creación con el fin de que tome por cuenta de ella las decisiones que encuadren y cubran ese interés general.

Unos de los fines esenciales del Estado es la defensa de la Nación, tanto al exterior como al interior. Hacia el exterior contando para ello con una organización con la fuerza necesaria suficiente para oponerse a cualquier invasión del territorio nacional que se presente y en el aspecto de la soberanía, es decir en la oposición ante poderes de otros Estados, manteniendo la independencia del Estado. Y hacia el interior preservando la paz pública entre los individuos, estableciendo un orden que conserve la vida armónica de los individuos. Los medios a través de los cuales el Estado se vale para realizar este tipo de fines son sosteniendo a las fuerzas armadas y a las fuerzas policíacas como auxiliares de las primeras.

El Estado cuenta con diferentes fines de diversos tipos, que al final, todos ellos se suman originando un fin último que en la doctrina se ha denominado bien común. El autor José Ortiz Díaz, tomado del libro de los autores Humberto Delgadillo y Manuel Lucero, define a este bien común como “la común felicidad temporal, o sea la perfecta suficiencia de vida, debidamente subordinada a la bienaventuranza eterna; el buen vivir humano o la armónica plenitud y, según la proporción que requiera la naturaleza humana, el “bien común” perfecto en cuanto puede tenerse

en este mundo.”²¹ Si aunado a este concepto tomamos en cuenta lo que establece la Declaración de 1793, mencionada en párrafos anteriores, obtendríamos que el bien común es la felicidad de la sociedad, término bastante abstracto y difícil de definir.

Si bien, el fin último consiste en el bien común, al Estado, por medio de sus funciones, le corresponde implementar todos los medios que sean necesarios para su cumplimiento. Cabe señalar que sólo le corresponde cubrir las necesidades que han sido elevadas al rango de públicas, considerando a los individuos incapaces para realizarlas.

A este fin último adoptado como la consecución del bien común, se debe anexar el hecho de cooperar a la evolución progresiva de los individuos tanto presentes como futuros, mejor conocido como desarrollo sustentable, así como a la colaboración en la evolución de la especie, es decir el Estado tiene como deber principal velar por el bien común tanto de las generaciones presentes como de las generaciones futuras.

5. Funciones

Para cumplir con esos fines fijados, el Estado realiza diferentes actos, de maneras diversas y en campos diferentes, pero siempre los realiza ejerciendo sus facultades o atribuciones que le han sido conferidas por el ordenamiento jurídico.

Todas estas actividades se dividen en tres formas de acuerdo a la naturaleza de la decisión que adopte. La primera forma de actuación que realiza el Estado se manifiesta en la creación de normas jurídicas. La segunda forma se da cuando actúa administrando los diferentes medios con los que cuenta para satisfacer necesidades públicas. Y la tercera forma se configura cuando el Estado actúa

²¹ DELGADILLO, L. Humberto, LUCERO, Manuel, Op. cit., p 27.

resolviendo conflictos de intereses, ya sea que estos se den entre particulares o entre particulares y el Estado.

Existe un principio denominado como Principio de la División de Poderes que considera que el Estado se manifiesta en tres formas, las mismas tres formas explicadas en el párrafo anterior, a las cuales denomina como Poderes del Estado y que son designados Poder Legislativo, Poder Ejecutivo y Poder Judicial, otorgándoles la función legislativa, la función administrativa y la función judicial o jurisdiccional respectivamente. Estas funciones le han sido atribuidas directamente por la Constitución a los órganos que para tal efecto han sido creados.

El objetivo fundamental de este principio es que “el poder detenga al poder”, es decir que el Poder Estatal se divida de manera tripartita para que así no exista la concentración del poder público en un solo órgano del Estado sino que dicho poder sea ejercido por órganos diferentes. Este hecho no significa que por ello existan tres poderes sino que es uno solo, un único Poder Estatal ejercido en tres actos o funciones distintos.

Esta división de poderes tampoco es absoluta, pues si bien a cada uno de los órganos estatales le ha sido otorgada una determinada función también se le ha conferido otras funciones diferentes a la que esencialmente le corresponde. Es decir al órgano legislativo se le ha otorgado la función legislativa pero también realiza funciones administrativas y jurisdiccionales, al órgano ejecutivo se le ha otorgado la función administrativa pero también realiza funciones legislativas y jurisdiccionales y de igual forma al órgano jurisdiccional se le ha otorgado la función jurisdiccional pero también realiza funciones legislativas y administrativas.

Sobre este respecto la Suprema Corte de Justicia de la Nación generó una tesis aceptando dicho enfoque.

DIVISIÓN DE PODERES. Aunque exista el principio de la división de poderes, por virtud del cual, en términos generales, a cada una de las tres grandes ramas de la autoridad pública se le atribuye una de las tres funciones del Estado (legislativa, administrativa y jurisdiccional), ese principio no se aplica en forma absoluta, sino que la misma Constitución Federal, si bien otorga al Presidente de la República facultades en su mayor parte de índole administrativa, también le concede, dentro de ciertos límites, facultades relacionadas con la función legislativa y le da competencia para ejercitar, respecto de determinada materia, una actividad jurisdiccional.²²

Como se puede observar en la actualidad los poderes no se limitan a realizar una determinada clase de actos sino que se coordinan para llevar a cabo los fines del Estado. Todo este enfoque ha originado que en la doctrina los tratadistas estudien a las funciones del Estado desde dos puntos de vista. Primeramente el material, el cual divide a las funciones del Estado dependiendo de la naturaleza del acto que los produzca, sin tomar en cuenta al órgano que la realiza. Y en segundo lugar el formal que las clasifica de acuerdo con el órgano que las ejerce, sin tomar en cuenta la naturaleza del acto que las produzca.

De lo que resulta que el órgano legislativo realiza formalmente la función legislativa y materialmente las funciones administrativa y jurisdiccional, el órgano ejecutivo realiza formalmente la función administrativa y materialmente las funciones legislativa y jurisdiccional y por último el órgano judicial que realiza formalmente la función jurisdiccional y materialmente las funciones legislativa y administrativa.

a) Función Legislativa

²² *Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 2000*. México, SCJN, Quinta época. Sala Auxiliar, Tomo I, Constitucional, Tesis 948 Aislada, Pág. 659.

Basándonos en el punto de vista material, en el cual sólo debe tomarse en cuenta la naturaleza del acto en que se manifiesta prescindiendo del órgano que la realiza, tenemos que la función legislativa es la actividad estatal que tiene por objeto la creación de normas de carácter general, abstracto e impersonal, imperativas y coercitivas. La expresión mas clara de este tipo de normas jurídicas es la ley.

La característica general de las normas jurídicas se expresa en cuanto a que su aplicación debe incluir a todas las personas, sin distinción alguna, mientras se encuentre vigente. Esta encuentra su fundamento en el artículo 13 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

“Artículo 13. Nadie puede ser juzgado por leyes privativas ni por tribunales especiales. Ninguna persona o corporación puede tener fuero, ni gozar más emolumentos que los que sean compensación de servicios públicos y estén fijados por la ley...”

El que sea imperativa se refiere a la necesidad de sometimiento de las personas que se encuentren dentro del supuesto que ella prevé, ya sea personas físicas o colectivas, así como gobernantes y gobernados.

Y por último la coercibilidad que se refiere a la posibilidad de su aplicación aun en contra de la voluntad de sus destinatarios.

De lo que se concluye que materialmente el Estado realiza la función legislativa cuando el Poder Legislativo emite una ley, el Poder Ejecutivo la reglamenta y la Suprema Corte de Justicia expide su reglamento interno con base en la Ley Orgánica del Poder Judicial, pues estos tres actos se concretan en normas generales, imperativas y coercibles.

Desde en el punto de vista formal, en el que solo se toma en cuenta el órgano que realiza la actividad independientemente de la naturaleza del acto que manifiesta, tenemos que es toda aquella actividad que emane del Poder Legislativo, aún cuando materialmente revista el carácter administrativo o jurisdiccional.

Como resultado de este punto de vista surge el principio de la *autoridad formal de la ley*, lo que significa que solo el Poder Legislativo puede crear, modificar o derogar las leyes a través del procedimiento legislativo, con base en el artículo 70 y en el inciso f del artículo 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

“Artículo 70. Toda resolución del congreso tendrá el carácter de ley o decreto...”

“Artículo 72... f. En la interpretación, reforma o derogación de las leyes o decretos, se observaran los mismos tramites establecidos para su formación.”

Por lo tanto, en conjunto, un ordenamiento considerado ley formal y materialmente debe ser de carácter general, imperativo y coercitivo además de producido por el Poder Legislativo mediante el proceso legislativo. En resumen, la función legislativa es tanto, formalmente, aquella que realiza el Poder Legislativo como, materialmente, aquella que tiene por objeto la creación de normas de carácter impersonal, abstracto y general.

b) Función Jurisdiccional

Esta función surge al presuponer una contradicción de intereses entre gobernados o entre estos y el Estado, la cual puede ser resuelta con la aplicación del derecho a fin de procurar la seguridad de esos individuos, ya que estos últimos, de acuerdo

al artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no pueden hacerse justicia por su propia mano.

“Artículo 17. Ninguna persona podrá hacerse justicia por si misma, ni ejercer violencia para reclamar su derecho...”

Solo el Estado puede realizar esta función que se manifiesta a través de un acto concreto, la expresión más clara de ello es la sentencia. Este acto concreto contiene la aplicación del derecho a un caso concreto de conflicto de intereses, la fuerza que le corresponde en virtud de la autoridad del Estado y las consecuencias jurídicas respectivas, representando la declaración del Estado. Al darle esta definitividad adquiere el carácter de cosa juzgada, por lo que no podrá ser modificada posteriormente.

Ahora desde el punto de vista material en el cual sólo debe tomarse en cuenta la naturaleza del acto en que se manifiesta prescindiendo del órgano que la realiza, la función jurisdiccional es la actividad estatal que tiene por objeto resolver un conflicto de intereses a través de un acto concreto, lo que se puede resumir a la actividad de juzgar por parte del Estado, manifestada en, lo que denomina Duguit, citado en el libro del autor Gabino Fraga, “el acto de orden jurídico hecho por un agente público, como consecuencia lógica de la comprobación que ha hecho de que ha habido o no violación del derecho objetivo o ataque a una situación objetiva o a una situación subjetiva.”²³

Se manifiesta materialmente a través del Poder Legislativo al juzgar sobre la responsabilidad política de los servidores públicos, a través del Poder Ejecutivo cuando por medio de sus Tribunales de lo Contencioso Administrativo y del Trabajo resuelve controversias que le son presentadas emitiendo como acto concreto de carácter definitivo un laudo o sentencia, y a través del Poder Judicial

²³ FRAGA, Gabino, *Derecho Administrativo*, México, Editorial Porrúa, 1997, p 55.

resolviendo los asuntos que se le presenten sobre conflictos de intereses emitiendo para ello como acto concreto de carácter definitivo una sentencia.

Desde el punto de vista formal, en el que solo se toma en cuenta el órgano que realiza la actividad independientemente de la naturaleza del acto en el que se manifiesta, tenemos que la función jurisdiccional es toda aquella actividad que emane del Poder Judicial, aún cuando materialmente revista el carácter legislativo o administrativo, actividad que, de acuerdo al artículo 94 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, realiza a través de los órganos que lo conforman.

“Artículo 94. Se deposita el ejercicio del Poder Judicial de la Federación en una Suprema Corte de Justicia, en un Tribunal Electoral, en Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y en Juzgados de Distrito.”

c) Función Administrativa

Formalmente, tomando en cuenta el órgano que realiza la actividad independientemente de la naturaleza del acto en el que se manifiesta, se refiere a la actividad que realiza el Poder Ejecutivo.

Conforme al artículo 1 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, el Poder Ejecutivo Federal se auxilia, para cumplir con sus funciones administrativas, de las dependencias de la administración centralizada y las entidades paraestatales.

“Artículo 1. La presente ley establece las bases de organización de la Administración Pública Federal, centralizada y paraestatal.

La Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Conserjería Jurídica del Ejecutivo Federal, integran la Administración Pública Centralizada. Los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y de fianzas y los fideicomisos, componen la Administración Pública Paraestatal.”

Sobre la función administrativa, desde el punto de vista material, ha resultado difícil determinar su contenido. Algunos autores pretendieron hacerlo a través del método de exclusión de las otras funciones, definiendo con ello a la función administrativa como aquella actividad estatal que resulta después de restar la legislativa y la jurisdiccional, es decir toda aquella actividad estatal que no encuadre en la legislativa ni en la jurisdiccional.

Otros autores pretendieron hacerlo tomando un criterio objetivo, es decir determinarlo de acuerdo a la finalidad que debe cumplir la función. Por lo que, tomado del libro de los autores Humberto Delgadillo y Manuel Lucero, para D’Alessio es “una de las funciones del Estado que tiene por objeto la satisfacción de las necesidades colectivas de manera directa e inmediata”²⁴, y para Marienhoff es “la actividad que tiende a la satisfacción inmediata de las necesidades del grupo social y de los individuos que la integran”.²⁵ Es decir, la finalidad del Estado en aplicación de su función administrativa es la satisfacción directa e inmediata de las necesidades de los individuos que lo integran.

Por otro lado el autor Berthélemy²⁶ menciona que la función administrativa del Estado es la actividad del Poder Ejecutivo encaminada a la ejecución de la ley, por

²⁴ DELGADILLO, L. Humberto, LUCERO, Manuel, Op. Cit., p 34.

²⁵ FRAGA, Gabino, Op. Cit., p 59.

²⁶ BERTHÉLEMY, Henry. *Traité élémentaire. de droit administratif*, 1926, citado por FRAGA, Gabino. Op. Cit., p 50.

lo que materialmente se manifestaría la función administrativa cuando el Poder Ejecutivo ejecute las leyes de acuerdo a lo que le encomienda la Constitución, y cuando tanto el Poder Legislativo como el Judicial realicen la aplicación de su presupuesto. De esto se derivan dos criterios, primero que la función administrativa es una actividad que se encuentra autorizada por una disposición legal y segundo que es una actividad necesaria para dar efectividad o una realización práctica a la norma de carácter legislativo, originando que este concepto sea incorrecto para determinar el contenido de la función administrativa ya que, o es muy amplio y abarca todas las funciones del Estado puesto que las tres funciones deben estar autorizadas por disposición legal, o muy estrecho y no abarca toda la actividad administrativa ya que esta va mas allá de solo dar efectividad a la norma legislativa.

Por último otros autores como Duguit pretendieron determinar a la función administrativa de acuerdo a una clasificación de los actos hecha en base a los diversos efectos de derecho que con ellos produce, otorgándole una naturaleza distinta a la de las otras funciones. Duguit, tomado del libro del autor Gabino Fraga, "afirma que el acto-regla forma el contenido de la función legislativa; el acto subjetivo y el acto-condición, de la función administrativa, y que la función jurisdiccional se distingue por la naturaleza compleja del acto en que se exterioriza..."²⁷

El autor Jèze, citado por Gabino Fraga,²⁸ complementando la tendencia de Duguit, contempla esa misma clasificación de los actos jurídicos que realiza el Estado, nombrándolos de diversa manera y dividiéndolos en cuatro categorías: actos creadores de situaciones jurídicas generales (acto-regla), actos creadores de situaciones jurídicas individuales (acto-subjetivo), actos que revisten a un individuo de status y actos que comprueban una situación jurídica o un hecho con fuerza de verdad legal (acto condición). Los primeros actos son los que conforman el

²⁷ FRAGA, Gabino. Op. Cit., p 55.

²⁸ Ídem, p 56.

contenido de la función legislativa, los dos siguientes como contenido de la función administrativa y el último como contenido de la función jurisdiccional.

De las tendencias antes señaladas surge la idea mas completa de que la función administrativa es la actividad estatal autorizada por el ordenamiento jurídico, que no encuadra en la legislativa ni en la judicial, con el fin de cubrir de manera inmediata y directa necesidades de interés público, y que se manifiesta dando efectividad a la norma legislativa, creando situaciones jurídicas individuales y revistiendo a un individuo de status.

De ellos que las principales características de la actividad administrativa, que la hacen diversa a las otras funciones del Estado, son la concreción, inmediatez, continuidad y espontaneidad.

La concreción se refiere a que el acto administrativo atiende casos particulares y determinados a través de actos jurídicos o de operaciones materiales, característica que lo hace diferente del acto legislativo puesto que este último es de carácter general, abstracto, impersonal.

Es inmediata porque procura la ejecución, en primer plano de las leyes y en segundo plano de la Constitución, diferenciándolo del acto legislativo ya que este procura primordialmente la ejecución de la Constitución; esta característica también se manifiesta tomando en cuenta la prontitud con la cual se satisfacen las necesidades públicas procurando la pronta consecución de los fines del Estado, lo que no sucede con las actividades legislativa y judicial.

Es continua en cuanto a que se realiza de manera permanente e ininterrumpida, a diferencia de la legislativa y judicial que se presentan de manera esporádica y aislada.

Y, por último, espontánea porque actúa sin necesidad de que se lo pida la parte interesada puesto que presupone la existencia de normas a las cuales se va a dar plena eficacia mediante su ejecución, a fin de satisfacer el interés público, diferenciándose de la judicial que para poder actuar es necesario en principio la petición de la parte interesada.

En resumen, la función administrativa, desde el punto de vista material, es decir tomando en cuenta la naturaleza del acto en que se manifiesta prescindiendo del órgano que la realiza, es aquella actividad por parte del Estado, que se realiza de manera concreta, inmediata, continua y espontánea a fin de satisfacer las necesidades públicas.

6. Atribuciones administrativas

Una vez aclarada la forma en que puede manifestarse la actividad del Estado es preciso señalar el contenido de dicha actividad, o mejor dicho las atribuciones que le han sido consignadas al Estado para la realización de sus fines, las cuales han ido cambiando a través del tiempo de la misma manera en que han ido cambiando los fines del Estado.

Resulta notoria la relación entre el concepto atribución con el de función, logrando que se lleguen a confundir una de la otra cuando en realidad ambas hacen referencia a nociones diferentes. El concepto atribución comprende el contenido de la actividad del Estado, es decir lo que puede y debe hacer y el concepto función se refiere únicamente a la forma de la actividad del Estado, es decir constituye la manera en que se ejercen sus atribuciones.

El contenido de la actividad del Estado o atribuciones se puede clasificar en cuatro grupos: de policía o control, de fomento, de servicio público y de gestión económica.

Las atribuciones de policía regulan la actividad del particular con el fin de preservar el orden público. Este primer grupo se manifiesta en las normas que limitan la conducta de los gobernados, en prevenir la violación de derechos y en sancionar la comisión de delitos.

El grupo de fomento procura desarrollar diversas áreas de la actividad económica de los particulares para con ello tratar de corregir las desigualdades o diferencias de condiciones económicas que se presenten entre ellos.

Las atribuciones de servicio público se refieren a aquellas actividades técnicas tendientes a satisfacer necesidades públicas, ya sea que se proporcionen de forma directa por parte del Estado o de forma concesionada a través de una empresa privada, siempre y cuando se proporcione de manera general, continua, regular y uniforme.

Y por último, las atribuciones de gestión económica se presentan cuando el Estado actúa en competencia con los particulares, proporcionando bienes que se encuentran en el mercado por conducto de sus empresas industriales o comerciales.

Anteriormente se señaló que las atribuciones del Estado han ido variando al también cambiar los fines del Estado, suceso que se debe a que no se puede llegar a la consecución de fines diferentes realizando las mismas actividades, y las atribuciones al ser conferidas en el ámbito de las actividades a realizar para la consecución de esos fines se hace necesario que cambien. La doctrina a través del tiempo ha identificado tres etapas de variación de los fines y por lo tanto de las atribuciones del Estado.

La primera de estas etapas la ha denominado como “Estado Gendarme”, en esta las atribuciones consisten, fundamentalmente, en atribuciones de policía, que provoca que obliguen al Estado a abstenerse de intervenir en la esfera de acción

de los particulares mas allá del límite necesario para el mantenimiento del orden público.

En la segunda etapa el Estado va interviniendo más en las actividades económicas, tanto por así requerirlo el cumplimiento de sus fines políticos como por el hecho de que con el aumento de sus necesidades generales se agreguen nuevas finalidades a las ya existentes, haciéndose necesario que actúe, ya sea fomentando, complementando o supliendo la actuación de los particulares, y atribuyéndose la prestación de servicios públicos para satisfacer eficazmente tales necesidades.

Y en la tercer etapa, ubicada en el marco del momento actual, se agregan a las finalidades existentes, aquellas actividades que tienden a estructurar la sociedad de acuerdo con un ideal de justicia social, finalidades que demandan atribuciones que logren convertir al Estado Gendarme en un Estado Social de Derecho. El principal problema de esta etapa consiste en conciliar la libertad del individuo con las exigencias de la seguridad social.

II. Facultad Reglamentaria

1. Antecedentes

La facultad reglamentaria es “entendida como el poder en virtud del cual la Administración dicta normas de carácter general tendientes a la ejecución de las leyes... implica participar en la formación del ordenamiento.”²⁹ Es el poder con el que cuenta el Poder Ejecutivo, en sus diferentes niveles, para crear normas generales, abstractas e impersonales que versen sobre leyes expedidas por el Poder Legislativo, con el objetivo de su mejor ejecución.

Existen varias razones por las cuales se le confía la facultad reglamentaria al Poder Ejecutivo, en la doctrina se han dado tres fundamentos para ello, el lógico, el jurídico y el histórico.³⁰

Con base en el fundamento lógico, la razón por la que el Ejecutivo es titular de la facultad reglamentaria se da por la imposibilidad por parte del Poder Legislativo para atender todas las situaciones que surjan en la ejecución de las leyes, e incluso las diferentes situaciones en que la Administración pueda encontrarse. Otra de las razones lógicas por la que no se le otorga al Poder Legislativo es porque se integra de numerosas personas, de las cuales, la mayor parte por su emanación popular, no cuentan con el conocimiento técnico detallado necesario de diversas materias; en cambio el Poder Ejecutivo se encuentra en contacto directo con la realidad, es decir conoce las necesidades de la sociedad y su situación tal como son el aumento demográfico, el desarrollo de las ciudades, el progreso de la ciencia, etcétera, pues es el encargado de dirigir la Administración Pública del país.

²⁹ CASARÍN LEÓN, Manlio Fabio, *La Facultad Reglamentaria*, México, Editorial Porrúa, 2003, p 57.

³⁰ ENTRENA, Rafael, *Curso de Derecho Administrativo*, Madrid, Editorial Techos, 1995, p 113.

El autor Gabino Fraga sobre este respecto menciona que “La atribución de la facultad reglamentaria al Poder Ejecutivo 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 con 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 pueda 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 períodos reducidos de funcionamiento.”³¹

Jurídicamente se le otorga esta facultad puesto que ello implica vincular, mediante sus actos, con carácter general e indefinidamente a los administrados.³²

Y por último la razón histórica se asienta en el carácter residual de esta facultad, es decir, “el intento de dividir las distintas funciones concentradas en el Rey entre diversos poderes u órganos, lo cual no se llevó a la práctica hasta sus últimas consecuencias.”³³

Lo que hoy en día se conoce como facultad reglamentaria es el resultado de una lucha que inicia en la Baja Edad Media, época en que comienzan a formarse los Estados Nación mediante la acumulación del poder del príncipe, por la conquista del poder de producción normativa que se dio entre el titular del Poder Ejecutivo y las asambleas representativas, integradas en un principio por cortesanos y eclesiásticos.

³¹ FRAGA, Gabino, Op cit., pp. 105 y 106.

³² CASARÍN LEÓN, Manlio Fabio, Op. cit., p 63.

³³ Ibidem.

En el Siglo XIII estos grupos entran de forma abierta en conflicto pues es en este siglo cuando el Derecho comienza a ser objeto de creación consistente y sistemática.³⁴ Por un lado las asambleas representativas, conformadas en su mayoría con representantes populares, exigían tanto su participación como su consentimiento de las normas que pretendiera aprobar el monarca, y por el otro lado estaba el interés del monarca de adquirir un poder normativo incondicionado.

La mayoría de los tratadistas administrativos aceptan la idea de que la facultad reglamentaria surge durante la Revolución Francesa junto con otros conceptos de Derecho Administrativo. En contraposición a esta idea Carlos Greco y Guillermo Muñoz, tomado del libro Tratado de la Facultad Reglamentaria de Alejandro López Olvera, señalan que es un concepto que arranca mucho antes de la Revolución Francesa “Lo que sucede es que su verdadera importancia reside,... al consagrarse el Estado de Derecho y uno de cuyos corolarios viene a ser el principio de las materias reservadas, de la reserva legal.”³⁵

Desde el Imperio Romano se puede observar un poco sobre este tema. En esta época la facultad legislativa del Rey empezó a debilitarse ya que las asambleas de estamentos hicieron la petición de compartirla junto con el Rey, obligándolo a que se comprometiera a no dictar nuevas leyes sin su consentimiento y a declarar la invalidez de las que hubiera dictado o que se promulgaran sin este requisito.

Los Romanos hicieron una diferencia entre los términos *lex* y *ius*. Con el primero “se indicaba aquella norma impuesta de una forma obligatoria por aquel que se encuentra en situación de dictarla y es aceptada, explícita o implícitamente, por la comunidad” y con el segundo “se utiliza tanto para referirse al conjunto de normas que en un momento determinado regulan la conducta de un pueblo (derecho objetivo) como para aludir al facultamiento de conducta que la norma puede

³⁴ Ídem, p 57

³⁵ LOPEZ OLVERA, Miguel Alejandro, *Tratado de la Facultad Reglamentaria*, México, Editorial Porrúa, 2007, p 1.

otorgar a un sujeto (derecho subjetivo).³⁶ Esta diferencia posteriormente desaparece utilizando el término *ius* para designar al derecho en general y con él las *leges* que tienen un equivalente a lo que hoy conocemos como leyes. Al lado de estas *leges* existieron los *mandata* “que eran las instrucciones que el emperador dirigía a los gobernadores provinciales o a los oficiales de la administración... regulaban normalmente cuestiones administrativas, desarrollando las normas contenidas en otras constituciones.”³⁷

Los autores Carlos Greco y Guillermo Muñoz, según Alejandro López Olvera, sostienen que el punto de partida se observa con la monarquía carolingia en donde el soberano dispone a título originario de un poder normativo concretado en la formulación de mandatos generales denominados *capitula* o *capitularia*, teniendo como límite el respeto a la *lex térrae* que estaba constituida por el conjunto de costumbres nacionales custodiados e interpretados por el juicio popular, logrando así una distinción entre las leyes emanadas del monarca y las *lex térrae*. Al no poder el monarca tener una intervención sobre la *lex térrae* se establece una nueva categoría de actos normativos denominada *statuta, leges o constituciones* que anticipan el concepto moderno de ley formal, haciendo surgir los *capitula pro lege tenenda* y los *capitula per se scribenda*, ambos emanaban del monarca la diferencia entre uno y otro radica en que los primeros necesitaban la aprobación de la asamblea y los segundos no.³⁸

A lo largo de la historia se identifican tres modelos genéricos en los que ha evolucionado el uso de la facultad reglamentaria dentro del constitucionalismo. El primero es el caso de Francia, el segundo el de Inglaterra y el tercero el del sistema germánico.

³⁶ MORINEAU IDUARTE, Marta, IGLESIAS GONZÁLEZ, Román, *Derecho Romano*, México, Editorial Harla, 1987, p 27.

³⁷ LOPEZ OLVERA, Miguel Alejandro, Op. Cit., p 3.

³⁸ Ídem, pp. 3 y 4.

En Francia, antes de la Revolución, el monarca tenía por completo la facultad normativa y la primer función del Parlamento fue la presupuestaria, cabe aclarar que en él solo participaban las clases dominantes que tenían el interés fundamental de mantener sus privilegios ante el Rey. Es con el liberalismo y la Revolución de 1789 cuando surge el principio de la División de Poderes con el que se pretendía otorgar al Legislativo la producción normativa y la sumisión de la administración al derecho, puesto que el Legislativo funcionaba como la entidad soberana con mejor aptitud para hacerlo y con ello se eliminaría completamente la facultad reglamentaria al Ejecutivo, limitándolo a la simple ejecución de las leyes, lo que se expresó en el Decreto de la Asamblea Nacional de 1 de octubre a 3 de noviembre de 1789 que prohibía al Rey dictar cualquier tipo de norma, salvo las *proclamations* o recordatorios de la aplicación de las leyes. Mas tarde con la Constitución de 1793 esta simple posibilidad se suprime, cuestión que no duró mucho tiempo pues con la Constitución del año III se vuelve a otorgar al Rey la facultad de expedir estas *proclamations* y posteriormente la Constitución de Bonaparte del año VIII (diciembre de 1799) en el artículo 44 propone al Cuerpo Legislativo la elaboración de las leyes y le atribuye de manera expresa al Gobierno un poder reglamentario para la ejecución de las leyes así como la facultad de proponerlas o iniciarlas. Con esto decae la regla para el Poder Estatal de que todo lo no prohibido ha de estar permitido, quedando de esta manera para el caso de los particulares y todo lo contrario para el poder del Estado, es decir, todo lo que no le este permitido le está prohibido.

Resulta incongruente que frente a un movimiento liberal, en el que lo que se pretendía era quitar la potestad normativa al monarca y otorgarlo al Parlamento, surgiera este precepto que se aleja un poco de ese objetivo, pero resulta importante resaltar que si bien no lo cumple cabalmente al permitirle al Ejecutivo la producción normativa, lo que si logró fue subordinarla a las leyes, es decir le otorgó una potestad reglamentaria con el carácter de inferior a la potestad legislativa. El reconocimiento del legislador como único titular del poder normativo colocó a la ley en una posición de superioridad respecto de las restantes normas

jurídicas, a las que se priva de la condición de soberanas, alterándose el sistema de relaciones entre la ley y el reglamento.³⁹

El autor Manlio Fabio Casarín menciona que esta situación dio lugar al surgimiento del *principio monárquico* que buscó integrarse en los esquemas democráticos, así al lado de un *principio democrático* existiría hacia el interior del Estado un *principio monárquico* teniendo a la Constitución como el pacto entre ambos.⁴⁰ Cada uno de esos dos principios obtendría con ello la capacidad de producir su propia norma, la ley y el reglamento respectivamente, ambas con su propia fuente de legitimidad, valor específico y ámbito de desarrollo característico.⁴¹

Para el siglo XX con la Constitución Francesa de 1958, la facultad reglamentaria se extiende colocando en algunas situaciones al reglamento al mismo nivel de la ley, apareciendo una potestad reglamentaria autónoma que no necesita vincularse a ley alguna junto a la ya existente que supone una subordinación a la ley.

En el modelo Inglés lo que sucede es que el Legislativo tiene el monopolio de la producción normativa pero puede otorgársela al Ejecutivo a través de una técnica denominada *delegated legislation* o delegación legislativa la cual le otorga el Ejecutivo un poder de la misma naturaleza pues al Parlamento le resulta imposible producir todas las normas necesarias.

Como se puede observar, en Inglaterra la facultad reglamentaria no dimana de la Constitución, en este caso el Ejecutivo solo puede expedir normas en virtud de un permiso concedido por parte del Parlamento, suponiendo que es él quien actúa en un plano individual, por lo que todas las normas gubernamentales son consideradas como legislación delegada.

³⁹ Ídem, p 7.

⁴⁰ CASARÍN LEÓN, Manlio Fabio, Op. cit., p 59.

⁴¹ GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, FERNÁNDEZ, Tomás-Ramón, *Curso de Derecho Administrativo. Tomo I*, Madrid, Editorial Civitas, 1997, pp. 169 y 170.

El principio que establece la subordinación de la legislación delegada es el de *Parliamentary sovereignty*, es decir que el Parlamento es considerado como la entidad soberana para hacer leyes y solo otorga una delegación de esta facultad al Ejecutivo, por lo que este último al ser *non-sovereign lawmaking body*, lo que produzca estará subordinado a lo que expida el Parlamento.

En este modelo existe la posibilidad de que el Ejecutivo expida normas con carácter de ley en dos casos, cuando el Parlamento así lo otorgue o cuando la Jurisprudencia admite que las normas expedidas por el Ejecutivo tengan efectos semejantes a los de las leyes.

Por último, en el modelo germánico, la evolución de la facultad reglamentaria del Ejecutivo fue inversa a la de la francesa. Los principados germánicos después de la derrota de Napoleón contaban con un sistema político monárquico constitucional en el que las relaciones entre la ley y el reglamento se regían por el principio de distribución horizontal de materias, es decir la ley se limitaba a regular cuestiones sobre la libertad y propiedad de los individuos y todas las demás materias estaban reguladas por los reglamentos.⁴²

Dicha situación fue modificada posteriormente a mitad del siglo XIX al surgir en el campo teórico la necesidad de construir el concepto de ley con Paul Laband y Georg Jellinek, quienes, tomado como referencia el libro *Facultad Reglamentaria* del autor Manlio Fabio Casarín León, “sostenían que todas las disposiciones cuyo contenido fuera el de reglas de derecho (*rechtsatz*) tenían el carácter de leyes en sentido material y... debían ser aprobadas con el consentimiento del Parlamento”⁴³, lo que provoca la distinción entre reglamentos jurídicos y reglamentos administrativos. Los primeros “contenían normas que inciden de cualquier manera en la esfera jurídica de los súbditos y que por su naturaleza

⁴² VALLS HERNÁNDEZ, Sergio Armando, *Facultad Reglamentaria*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2001. p 8.

⁴³ CASARÍN LEÓN, Manlio Fabio, Op. Cit., 2003, p 62

necesitaban de habilitaciones parlamentarias expresas”⁴⁴ y los segundos “se referían a disposiciones que no afectaban de ningún modo a los particulares, teniendo su ámbito de aplicación en cuestiones internas de la organización administrativa del Estado.”⁴⁵ A raíz de esto se establece el principio de superioridad jerárquica de la ley sobre el reglamento por el hecho de que este último no puede contradecir al primero y se tiene que basar en los principios que establece sin ir más allá, pudiendo únicamente con ello complementarla y desarrollarla, tal y como sucede actualmente en el Sistema Jurídico Mexicano.

2. Introducción al Sistema Jurídico Mexicano

En México siempre se le ha otorgado al Poder Ejecutivo la facultad reglamentaria, empezando con la Constitución española de Cádiz, con fecha del 18 de marzo de 1812, donde los juristas españoles copiaron del constitucionalismo francés gran cantidad de instituciones jurídicas, entre ellas la facultad reglamentaria con el artículo 171 Primera donde se señalaban las prerrogativas del monarca y le otorgaba la facultad de expedir reglamentos e instrucciones que creyera conveniente para la ejecución de las leyes, como el objetivo principal que persigue esta facultad.

“Artículo 171. Además de la prerrogativa que compete al Rey de sancionar las leyes y promulgarlas, le corresponden como principales las facultades siguientes: Primera. Expedir los decretos, reglamentos e instrucciones que crea conducentes para la ejecución de las leyes.”

Dicha disposición se complementa con otras dentro de la misma Constitución que establecen:

⁴⁴ Ibidem

⁴⁵ Ibidem

“Artículo 15. La potestad de hacer las leyes reside en las Cortes del Rey.”

“Artículo 16. La potestad de hacer ejecutar las leyes reside en el Rey.”

“Artículo 17. La potestad de aplicar las leyes en las causas civiles y criminales reside en los tribunales establecidos por la ley.”

“Artículo 170. La potestad de hacer ejecutar las leyes reside exclusivamente en el Rey, y su autoridad se extiende a todo cuanto conduce a la conservación del orden público en lo interior, y a la seguridad del Estado en lo exterior, conforme a la Constitución y a las leyes.”

De estas disposiciones resulta notoria la aplicación del principio de división de poderes y el otorgamiento de la facultad al Rey de hacer ejecutar las leyes, para lo que era necesario que expidiera un reglamento, por lo que se origina la facultad reglamentaria derivada de la facultad de ejecución.

La Constitución de Apatzingán o Decreto Constitucional para la Libertad de América Mexicana, con fecha del 22 de octubre de 1814, al igual que la Constitución de Cádiz consagraba el principio de división de poderes en las siguientes disposiciones:

“Artículo 11. Tres son las atribuciones de la soberanía: la facultad de dictar leyes, la facultad de hacerlas ejecutar, y la facultad de aplicarlas a los casos particulares.”

“Artículo 12. Estos tres poderes Legislativo, Ejecutivo, y Judicial no deben ejercerse, ni por una sola persona, ni por una sola corporación.”

“Artículo 44. Permanecerá el cuerpo representativo de la soberanía del pueblo con el nombre de Supremo Congreso Mexicano. Se creará además dos corporaciones, la una con el título de Supremo Gobierno, y la otra con el de Supremo Tribunal de justicia.”

Durante esta época el Poder Ejecutivo, denominado Supremo Gobierno, solo le otorga la facultad de hacer ejecutar las leyes que expida el Supremo Congreso Mexicano, ya que este era el único encargado de la expedición de normas de carácter general.

Por ello se hace necesaria otra disposición que justifique la facultad reglamentaria que se desprende en el artículo 170 y que además facultaba al Congreso General para aprobar los reglamentos, estableciendo:

“Artículo 170. Se sujetará el Supremo Gobierno a las leyes y reglamentos que adoptare, o sancionare el Congreso en lo relativo a la administración de hacienda....”

De manera expresa el Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano de 10 de enero de 1822 en el artículo 30 Octavo establecía:

“Artículo 30. Toca al Emperador... Octavo. Formar los reglamentos, órdenes e instrucciones necesarias para la ejecución de las leyes y seguridad del imperio.”

El Acta Constitutiva del 31 de enero de 1824 en su artículo 16 fracción XIV disponía:

“Artículo 16. Las atribuciones del Ejecutivo, además de otras que se fijan en la Constitución, son las siguientes:... XIV. Dar decretos y órdenes para el mejor cumplimiento de la Constitución y leyes generales. “

La Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos del 4 de octubre de 1824 en su artículo 110 fracción segunda mencionaba:

“Artículo 110. Las atribuciones del Presidente de la República son las que siguen:... f II. Dar reglamentos, decretos y órdenes para el mejor cumplimiento de la Constitución, Acta Constitutiva y Leyes Generales...”

En esta Constitución, afirma Miguel Carbonell, se adopta por primera vez el régimen presidencial que se inspira en dos fuentes, la Constitución Norteamericana de 1787 y la Constitución gaditana de 1812, tomándose de la primera los principios fundamentales y de la segunda algunos elementos como las facultades concedidas al Presidente de la República, entre ellas la reglamentaria.⁴⁶ Por lo que podemos afirmar que las ideas norteamericanas, además de las francesas, también influyeron en la formación de la facultad reglamentaria en el constitucionalismo mexicano, tal es el caso del sistema presidencial.

En las Leyes Constitucionales de la República Mexicana en la Ley Cuarta Constitucional del 29 de diciembre de 1836 en su artículo 17 fracción I establecía:

“Artículo 17. Son atribuciones del Presidente de la República: I. Dar con sujeción a las leyes generales respectivas, todos los decretos y

⁴⁶ CARBONELL, Miguel, *Constitución, reforma constitucional y fuentes del derecho en México*, México, UNAM, 1998, p 99.

órdenes que convengan para la mejor administración, pública observancia de la Constitución y leyes y, de acuerdo con el Consejo, los reglamentos para el cumplimiento de éstas.”

El proyecto de reformas de 1840 en su artículo 94 fracción II establecía como atribuciones del Presidente de la República:

“...Dar, interpretar, 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 cumplimiento de las leyes y decretos.”

El primer proyecto de Constitución del 26 de agosto de 1842, en su artículo 95 fracción segunda, faculta al Presidente de la República para:

“...expedir con sujeción a las leyes, las órdenes y decretos que juzgue convenientes para la mejor Administración Pública en los ramos de su incumbencia y dar, con acuerdo del Consejo, los reglamentos necesarios para el cumplimiento de las leyes y decretos.”

El voto particular de la minoría de la Comisión estableció en el artículo 60 fracción II:

“Dar con sujeción a las leyes, órdenes, decretos y reglamentos para el mejor cumplimiento de las leyes generales.”

El segundo proyecto de Constitución se expresaba igual al de la minoría.

Las Bases de Organización Política de la República Mexicana del 12 de junio de 1843 establecían en 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.”

Como se puede observar en todas las disposiciones anteriores a las de la Constitución de 1857 se otorgó de manera expresa la facultad para expedir reglamentos o facultad reglamentaria al Ejecutivo.

En cambio en la Constitución liberal de 1857 en su artículo 85 fracción I ya no contiene esta facultad expresamente al disponer:

“Artículo 85. Las facultades y atribuciones del Presidente de la República son: I. Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia.”

El contenido de este artículo es exactamente igual al artículo 89 fracción I de la Constitución social y política de 1917 y que se sigue manteniendo en la actualidad.

Se ignora la razón por la cual la Comisión de 1857 haya modificado la fórmula expresa del otorgamiento de la facultad reglamentaria, pues no expuso en este punto su razón.⁴⁷ El Constituyente discutió y aprobó por unanimidad, con 82 votos a favor y 1 en contra, sobre la fracción I del artículo 85 Constitucional en el acta de la sesión de 17 de octubre de 1856. En la crónica del Congreso Extraordinario Constituyente de Zarco puede observarse la siguiente discusión relativa a dicha sesión verificada en la Asamblea Constituyente:

⁴⁷ TENA RAMÍREZ, Felipe, *Derecho Constitucional Mexicano*, México, Editorial Porrúa, 2005, p 465.

“El artículo 85 se divide para la discusión en sus 15 fracciones. La primera dice: 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”

“El señor Barbachano propone que se añada la obligación de hacer ejecutar las leyes.”

“El señor Guzmán cree innecesaria la adición porque ejecutar quiere decir vigilar la ejecución de la ley.”

“El señor Barbachano replica que en la ley constitucional es conveniente enumerar de la manera más explícita las facultades del Ejecutivo.”

“El señor 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 señor Barbachano insiste una vez más en su enmienda para evitar en la práctica toda mala interpretación.”

“El señor Guzmán hace suya la respuesta del Señor Ocampo y añade que ejecutar la ley significa hacerla cumplir en todo y por todos.”

“La fracción es aprobada por 82 votos contra 1”⁴⁸

El voto en contra fue emitido por el señor Barbachano quien fue el único que propuso que se hicieran más explícitas las facultades del Presidente de la República en la ejecución de las leyes expedidas por el Congreso de la Unión.

Si bien en las disposiciones de las Constituciones de 1857 y de 1917 no se le otorga de manera expresa la facultad reglamentaria al Ejecutivo, a través del

⁴⁸ RÍOS VÁZQUEZ, Rodolfo, *La Facultad Reglamentaria del Presidente de la República y su Impugnación Constitucional*, México, Editorial Jus México, 1991, pp. 22 y 23

método de la interpretación histórica, se ha estimado que continua con ella pues no existe razón alguna en los antecedentes que demuestre que la intención del legislador haya sido diferente de la de los legisladores precedentes.

El otorgamiento de la facultad reglamentaria al Ejecutivo en las Constituciones de 1857 y de 1917 se funda en correlación a los artículos 88 y 92 respectivamente al disponer:

“todos los reglamentos, decretos y órdenes del Presidente deberán estar firmados por el Secretario de Estado o Jefe de Departamento Administrativo a que el asunto corresponda, y sin este requisito no serán obedecidos...”

Es en estos preceptos donde se hace mención expresa de la palabra reglamentos, y de igual forma, en su interpretación, se infiere que la titularidad de su expedición corresponde al Ejecutivo.

Un punto que resalta del otorgamiento de la facultad reglamentaria al Ejecutivo en las disposiciones anteriores a la de 1843 es que podía expedir reglamentos para el cumplimiento de la Constitución y leyes generales lo que posteriormente se suprime y solo se hace referencia a las leyes que expida el Congreso de la Unión.

3. Naturaleza

La facultad reglamentaria es una actividad formalmente administrativa pero materialmente legislativa.

Al ser materialmente legislativa constituye una excepción al principio de la división de poderes. Anteriormente mencionamos que el régimen de división de poderes implica que todas las funciones de la misma naturaleza material formen parte de la competencia de un órgano que recibe el nombre de esa misma función, pero para

que se le otorgue esa función a otro órgano, es decir en caso de excepción, debe contemplarse en la misma Constitución. De lo que resulta que todas las funciones que impliquen la expedición de disposiciones de carácter general le corresponden a un solo órgano denominado Legislativo y para que este tipo de funciones puedan ser realizadas por alguno de los otros dos órganos, Ejecutivo y Judicial, se debe encontrar una disposición al respecto en la Constitución.

La respuesta de esta excepción se encuentra en el artículo 89 fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos al disponer:

“Artículo 89. Las facultades y atribuciones del Presidente de la República son: I. Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia.”

Mas adelante se estudiará con mayor profundidad este precepto constitucional, por el momento solo lo tomaremos en cuenta como la justificación de la facultad concedida al Ejecutivo para expedir disposiciones de carácter general, en este caso reglamentos.

Al contener este precepto la expresión *en la esfera administrativa* da la posibilidad de la expedición de disposiciones de carácter general pero no por parte del Poder Legislativo sino del Poder Ejecutivo dentro de su esfera de actuación que es la administrativa. Esta excepción contenida en este artículo se estableció en la Constitución a favor exclusivamente del Presidente de la República y no de algún otro órgano dependiente de él.

Como se puede observar la Constitución no hace una distinción de las funciones del Estado partiendo desde el punto de vista material sino que toma el criterio formal, por lo que los reglamentos expedidos por el Ejecutivo tienen un carácter administrativo y la facultad reglamentaria no implica una delegación de función

legislativa, sino que es propiamente una función administrativa con la que cuenta directamente por así habérsela otorgado la Constitución.

No se puede considerar como delegación por parte del Legislativo si no el Ejecutivo tendría facultades tan amplias como las del legislador y el reglamento no quedaría subordinado a la ley perdiendo una de sus principales características.

Por lo tanto el ejercicio de la facultad reglamentaria se manifiesta en la expedición de normas jurídicas abstractas, generales e impersonales cuyo objetivo principal es el de complementar o detallar las leyes de contenido administrativo que expida el Congreso de la Unión para conseguir con ello su mejor y más adecuada aplicación en los diferentes ramos que regulan. Es por ello que dicha facultad se califica como materialmente legislativa aunque sea administrativa desde el punto de vista formal y se manifiesta en los llamados reglamentos que, como explicamos anteriormente, solo el Presidente de la República puede expedir, siendo el único competente reconocido por la Constitución para elaborarlos.

Sobre este punto y en el mismo sentido la Suprema Corte de Justicia manifiesta en la tesis 94 lo siguiente:

REGLAMENTOS ADMINISTRATIVOS. FACULTAD DEL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA PARA EXPEDIRLOS. SU NATURALEZA. El artículo 89 fracción I, de nuestra Carta Magna, confiere al Presidente de la República tres facultades: a) La de promulgar las leyes que expida el Congreso de la Unión; b) La de ejecutar dichas leyes y c) La de proveer en la esfera administrativa a su exacta observancia, o sea la facultad reglamentaria. Esta última facultad es la que determina que el Ejecutivo pueda expedir disposiciones generales y abstractas que tienen por objeto la ejecución de la ley, desarrollando y complementando en detalle las normas contenidas en los ordenamientos jurídicos expedidos por el

Congreso de la Unión. El reglamento es un acto formalmente administrativo y materialmente legislativo; partícipe de los atributos de la ley aunque sólo en cuanto ambos ordenamientos son de naturaleza impersonal, general y abstracta. Dos características separan la ley del reglamento en sentido estricto: Este último emana del Ejecutivo, a quien incumbe proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de la ley, y es una norma subalterna que tiene su medida y justificación en la ley. Pero aun en lo que aparece común en los dos ordenamientos, que es su carácter general y abstracto, sepáranse por la finalidad que en el área del reglamento se imprime a dicha característica, ya que el reglamento determina de modo general y abstracto los medios que deberán emplearse para aplicar la ley a los casos concretos.⁴⁹

4. Fundamento Constitucional

La facultad reglamentaria que se confiere al Ejecutivo encuentra su fundamento en la fracción I del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos al disponer:

“Artículo 89. Las facultades y atribuciones del Presidente de la República son: f I. Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia.”

En la fracción anteriormente transcrita, y basándonos en la tesis VI.2o. 188 A, transcrita anteriormente, se encuentran tres facultades: promulgar las leyes que expida el Congreso de la Unión, ejecutarlas y proveer en la esfera administrativa a su exacta observancia.

⁴⁹ *Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 2000*. México, SCJN, Séptima época. Segunda Sala, Tomo III, Administrativa, Tesis 94, Pág. 105.

La facultad de promulgar es el acto del Poder Ejecutivo por medio del cual se le da definitividad al acto legislativo, dándole obligatoriedad. Etimológicamente se le denomina *pro vulgare* lo que significa “llevar al vulgo, a la generalidad, el conocimiento de una ley.”⁵⁰, lo que logra que se confunda con lo que es la publicación. La diferencia entre una y otra es que en la promulgación el “Ejecutivo autentifica la existencia y regularidad de la ley, ordena su publicación y manda a sus agentes que la hagan cumplir.”⁵¹ Y en la publicación el Ejecutivo pone la ley promulgada en conocimiento de los habitantes. Entendiéndose así a la promulgación como el género y a la publicación y el mandato a sus agentes de hacerla cumplir como la especie.

Por lo tanto la facultad de promulgar que se otorga en el artículo 89 fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos implica la autenticación de la existencia de la ley y su publicación por parte del Ejecutivo de las leyes que expida el Congreso de la Unión.

La ejecución “consiste en la realización de los actos materiales o jurídicos que implican esas mismas disposiciones legales... significa la aplicación concreta de la ley a un caso especial”⁵², “consiste en la realización de los actos necesarios para hacer efectiva, en casos concretos, la ley del Congreso”⁵³. Estos actos comienzan a realizarse inmediatamente después de la promulgación de la ley.

Por lo que respecta a la facultad de proveer en la esfera administrativa a su exacta observancia “significa la competencia para la realización de los actos que facilitan la ejecución”,⁵⁴ estos actos no pueden ser la ejecución en si misma pues esta ya está comprendida como una facultad dentro de la misma disposición, sino que deben ser actos que sirvan como medios para llegar a la ejecución.

⁵⁰ TENA RAMÍREZ, Felipe, Op. cit., p 461

⁵¹ Ibidem.

⁵² FRAGA, Gabino, Op cit., p 110

⁵³ TENA RAMÍREZ, Felipe, Op. cit., p 464

⁵⁴ FRAGA, Gabino, Op cit., p 110.

El autor Gabino Fraga menciona que “El sentido gramatical de la palabra “proveer” es el de poner los medios adecuados para un fin: en el caso, para facilitar la ejecución de las leyes”⁵⁵. El autor Tena Ramírez intenta refutar esta idea al mencionar que el artículo 89 fracción I no utiliza el infinitivo proveer sino el gerundio proveyendo, continua diciendo que gramaticalmente el gerundio carece de entidad autónoma y funciona como adverbio que califica a un verbo posterior.

De la manera en que se encuentra redactado este precepto constitucional, haciendo una interpretación gramatical, siguiendo lo planteado por el autor Tena, solo contempla dos facultades, promulgar y ejecutar, y el resto de la expresión implica la manera en que debe hacerse uso de ambas facultades, lo que nos llevaría a la conclusión de la inexistencia de la facultad reglamentaria.⁵⁶

Dada la importancia de esta facultad y basándonos en los antecedentes históricos en los cuales se demuestra el cambio de la fórmula utilizada se entiende que el legislador solo utilizó erróneamente el gerundio en lugar del infinitivo “Hoy en día es el precedente y no el texto el que justifica en nuestro derecho la facultad reglamentaria”.⁵⁷

Para que las leyes tengan una exacta observancia es necesario desarrollar en su aplicación los preceptos contenidos en ellas para ajustarlos a las modalidades que tienen las relaciones a las cuales van a ser aplicados, este desarrollo de una ley debe darse en la misma naturaleza, es decir con disposiciones del mismo carácter general que ella. Por lo que de esta fracción del artículo 89 constitucional se llega a la conclusión de que en ella se otorga, además de las facultades de promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, la facultad de expedir disposiciones generales para poder dar exacta observancia a la ley, a las que denomina reglamentos. Dicha facultad es restringida y no genérica, es decir el

⁵⁵ Ibidem.

⁵⁶ TENA RAMÍREZ, Felipe, Op. cit., p 467

⁵⁷ Ibidem.

Presidente de la República no puede expedir normas jurídicas de cualquier tipo y género, sino única y exclusivamente reglamentos que regulen y completen las leyes que expida el Congreso de la Unión.

El artículo 92 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos refuerza este otorgamiento de la facultad reglamentaria al Ejecutivo pues en esta disposición se fijan los requisitos formales que deben cumplir los reglamentos que expida el Ejecutivo. “Se ha estimado que esta es una garantía para el ciudadano, en el sentido de que el Secretario de Estado conoce y está de acuerdo con el contenido del documento firmado.”⁵⁸

“Artículo 92. Todos los reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del Presidente deberán estar firmados por el Secretario de Estado a que el asunto corresponda, y sin este requisito no serán obedecidos.”

Esta facultad legislativa del Poder Ejecutivo ha sido muy estudiada por la doctrina y justificada por la jurisprudencia hasta llegar al punto de que no se discute su existencia. Por lo que respecta a la jurisprudencia la siguiente tesis establece:

FACULTAD REGLAMENTARIA DEL EJECUTIVO FEDERAL. INTERPRETACIÓN DE LA FRACCIÓN I DEL ARTÍCULO 89 DE LA CONSTITUCIÓN. La facultad reglamentaria que el artículo 89, fracción I, de la Constitución Federal otorga al Ejecutivo de la Unión para proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de las leyes, puede ser ejercida mediante distintos actos y en diversos momentos, según lo ameriten las circunstancias, sin más límite que el de no rebasar ni contravenir las disposiciones que se reglamenten. Por tanto, no es forzoso que se ejerza tal facultad en un solo acto,

⁵⁸ GÁMIZ PARRAL, Máximo, *Derecho Constitucional y Administrativo de las Entidades Federativas*, México, UNAM, 2003, p 126.

porque ello implicaría una restricción no consignada en el precepto constitucional.⁵⁹

Y para justificar la subordinación de la facultad reglamentaria a la ley, la Suprema Corte de Justicia ha expedido otra tesis que transcribimos:

FACULTAD REGLAMENTARIA DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA. PRINCIPIOS QUE LA RIGEN. Según ha sostenido este Alto Tribunal en numerosos precedentes, el artículo 89, fracción I, constitucional, faculta al presidente de la República para expedir normas reglamentarias de las leyes emanadas del Congreso de la Unión, y aunque desde el punto de vista material ambas normas son similares, aquéllas se distinguen de éstas básicamente, en que provienen de un órgano que al emitir las no expresa la voluntad general, sino que está instituido para acatarla en cuanto dimanara del Legislativo, de donde, por definición, son normas subordinadas, de lo cual se sigue que la facultad reglamentaria se halla regida por dos principios: el de reserva de ley y el de subordinación jerárquica a la misma. El principio de reserva de ley, que desde su aparición como reacción al poder ilimitado del monarca hasta su formulación en las Constituciones modernas, ha encontrado su justificación en la necesidad de preservar los bienes jurídicos de mayor valía de los gobernados (tradicionalmente libertad personal y propiedad), prohíbe al reglamento abordar materias reservadas en exclusiva a las leyes del Congreso, como son las relativas a la definición de los tipos penales, las causas de expropiación y la determinación de los elementos de los tributos, mientras que el principio de subordinación jerárquica, exige que el reglamento esté precedido por una ley cuyas

⁵⁹ *Apéndice del Semanario Judicial de la Federación 2000*. México, SCJN, Novena época, Segunda Sala, Tomo I, Const., Tesis 212, p 255.

disposiciones desarrolle, complemente o pormenore y en las que encuentre su justificación y medida.⁶⁰

Cabe destacar que si bien el artículo 89 fracción I faculta al Presidente de la República para expedir reglamentos para proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de las leyes que expida el Congreso de la Unión, también es aplicable esta cuestión en los regímenes interiores de los diferentes Estados que conforman la Federación Mexicana, siempre y cuando sus Constituciones locales contengan un precepto donde se otorgue esta facultad al Gobernador del Estado. Conforme a lo dispuesto por el artículo 120 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos los Gobernadores de los Estados están obligados a publicar y hacer cumplir las leyes federales.

5. Autoridad Competente

En el sistema jurídico Mexicano, la facultad reglamentaria esta confiada a poderes de distinta clase y jerarquía. De la lectura a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos podemos observar que no solo el Presidente de la República es el único que posee la facultad reglamentaria, sino que también otros órganos tienen la facultad de reglamentar las leyes expedidas por el Congreso de la Unión o por los Congresos de las Entidades Federativas, como excepción a la regla general establecida por el artículo 89 fracción I. De esta manera tenemos que la Constitución faculta a los siguientes: al Presidente de la República, a los Gobernadores de los Estados, al Jefe de Gobierno del Distrito Federal, a los ayuntamientos, al Congreso de la Unión y al Poder Judicial de la Federación.

Así la Constitución y las leyes hacen partícipe de su ejercicio al Presidente de la República, de alguna manera al Congreso de la Unión cuando emite leyes reglamentarias, la Suprema Corte de Justicia de la Nación cuando reglamenta la

⁶⁰ *Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 2000*. México, SCJN, Novena época. Segunda Sala, Tomo I, Constitucional, Tesis 213, Pág. 256.

Ley Orgánica del Poder Judicial Federal en lo relacionado con materias de su competencia y de las Salas, el Consejo de la Judicatura Federal cuando expide los reglamentos interiores en materia administrativa de carrera judicial y de escalafón, los Ayuntamientos, las legislaturas de los Estados, el Pleno del Tribunal Superior de los Estados y los Concejos municipales.

Algunos de estos órganos la llevan a cabo en forma amplia y otros de forma restringida, pero se trata del mismo tipo de actividad.

a) Presidente de la República

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos le ha otorgado al Presidente de la República, como representante del Poder Ejecutivo, a través del artículo 89 fracción I, la facultad de promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión así como proveer en la esfera administrativa a su exacta observancia, lo que se ha traducido como la facultad reglamentaria.

Todo este enfoque, como anteriormente lo mencionamos, ha sido admitido así tanto por la doctrina como por la jurisprudencia. Al respecto la Suprema Corte de Justicia de la Nación emitió la siguiente tesis en este sentido, la cual dispone:

FACULTAD REGLAMENTARIA DEL EJECUTIVO. El artículo 89, fracción I, de la Constitución Federal ha establecido en favor del presidente de la República la que se ha denominado facultad reglamentaria, al disponer que debe proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de las leyes, según lo han reconocido la jurisprudencia y la doctrina mexicanas, en la inteligencia de que al ejercitar la función reglamentaria, el Ejecutivo realiza materialmente una función legislativa, aunque formalmente debe considerarse de orden administrativo, toda vez que da normas creadoras de situaciones jurídicas de carácter general, abstracto y

permanente, que no pueden ser modificadas sino por otro acto de la misma naturaleza del que las creó. Por lo mismo, es inexacto que la función legislativa esté reservada de modo exclusivo al Congreso de la Unión, ya que constitucionalmente el Ejecutivo está facultado para ejercitarla, al hacer uso de la facultad reglamentaria y dentro de los límites propios de ésta, que por tener como finalidad el desarrollo de las normas establecidas en la ley reglamentaria, no puede contrariar éstas, pero sí adecuarlas a las múltiples situaciones que pueden quedar regidas por ellas.⁶¹

Se justifica su existencia debido a que las leyes, al igual que la Constitución, cuentan con una naturaleza general no entrando mucho en detalle en algunos casos, por lo que al desarrollar la facultad reglamentaria lo que se pretende es complementar dichas normas.

Esta facultad es restringida, no amplia, ya que únicamente se le otorga para complementar las leyes expedidas por el Congreso de la Unión en las cuales se desarrolla la actividad de la administración pública, a través de los reglamentos denominados de ejecución o heterónomos, los cuales serán estudiados posteriormente. Lo que se traduce en que el Presidente de la República no puede expedir normas de carácter general de cualquier tipo y género sino únicamente reglamentos que regulen y complementen las leyes que expida el Congreso de la Unión en materia administrativa. La posibilidad de ejercer esta facultad se da en el momento en que entra en vigor una ley o decreto expedido por el Congreso de la Unión.

En el anterior precepto constitucional también podemos observar que solo se le otorga de manera absoluta la facultad reglamentaria de las leyes expedidas por el Congreso de la Unión al Presidente de la República, sin contar con la posibilidad

⁶¹ *Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 2000*. México, SCJN, Quinta época. Cuarta Sala, Tomo I, Constitucional, Tesis 1129, Pág. 796.

de que le pueda delegar esa atribución a otro órgano auxiliar de la Administración Pública, así como tampoco se le da autorización al Congreso para que la delegue, de lo que podemos concluir que la facultad reglamentaria del Poder Ejecutivo Federal es indelegable.

Sobre este respecto el autor Miguel Acosta Romero, tomado del libro Tratado de la Facultad Reglamentaria, sostiene que “la Constitución en ninguno de sus artículos prevé que los Secretarios de Estado tengan facultades para proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de las leyes emanadas del Congreso de la Unión ni ningunas otras facultades similares o análogas”.⁶²

Es preciso señalar que el Congreso de la Unión expide dos tipos de leyes, las orgánicas y las reglamentarias.

A la par la Ley Orgánica se define como el “conjunto de normas jurídicas que tienen por objeto: crear unidades con competencia específica y determinar las características y requisitos que deben satisfacer las personas que integran cada una de las unidades y su funcionamiento.”⁶³ Como ejemplo notorio de ellas se encuentran la Ley Orgánica del Poder Legislativo Federal, la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo Federal y la Ley Orgánica del Poder Judicial Federal.

La ley reglamentaria se define como el “conjunto de normas jurídicas que desenvuelven los principios contenidos en una norma constitucional, con el objeto de hacerla aplicable a un caso concreto.”⁶⁴ Como ejemplo de ello se encuentra la Ley de Amparo.

De este análisis resulta que si bien el Presidente de la República ejercita la facultad reglamentaria respecto de normas expedidas por el Congreso de la

⁶² LÓPEZ OLVERA, Alejandro, Op. Cit., p 75.

⁶³ ROBLES MARTÍNEZ, Reynaldo, *El Municipio*, México, Editorial Porrúa, 2006, p 208

⁶⁴ Ídem, p 209

Unión, es importante señalar que solo lo hace respecto de aquellas que son de carácter reglamentario y que además traten la materia administrativa.

Existe un requisito de competencia para reglamentar una Ley Orgánica, según el cual cada poder podrá reglamentar únicamente su propia Ley Orgánica, es decir el Presidente de la República será el único facultado para regular la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo Federal de acuerdo a lo establecido por el artículo 18 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal que establece:

“Artículo 18. En el reglamento interior de cada una de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos, que será expedido por el Presidente de la República, se determinarán las atribuciones de sus unidades administrativas, así como la forma en que los titulares podrán ser suplidos en sus ausencias.”

A cada poder se le confía la facultad y responsabilidad de reglamentar su ley orgánica partiendo del principio de que nadie puede conocer mejor sus necesidades y sus requerimientos, mas que el propio órgano. También con ello se procura excluir la intervención de otro poder, que pudieran resultar en sometimiento, inoperatividad o intervenciones indebidas o inoportunas. Todo ello se fortalece con el artículo 77 fracción III que a la letra menciona:

“Artículo 77. Cada una de las Cámaras puede, sin intervención de la otra:... III. Nombrar los empleados de su secretaría y hacer el reglamento interior de la misma,...”

b) Gobernadores de los Estados y Jefe de Gobierno del Distrito Federal

En el ámbito estatal las características contenidas en las diferentes Constituciones de las Entidades Federativas se encuentran desarrolladas y complementadas a partir de los mismos principios y elementos que la Constitución Federal. De esta

manera dichas Constituciones otorgan la facultad de reglamentar únicamente las leyes que expidan los Congresos de los Estados a los Gobernadores de los mismos. Facultad que resulta necesaria para hacer más fácil la ejecución de las leyes, de la misma manera en que se hace en el ámbito federal, desarrollándolas y complementándolas.

Según hace mención el autor Manlio Fabio Casarín de la redacción de las disposiciones de las Constituciones de los diferentes Estados de la República que tratan la facultad reglamentaria, se pueden distinguir al menos cuatro modelos genéricos mediante los cuales se otorga dicha facultad a los Gobernadores de los Estados.⁶⁵

En el primer modelo se encuentran las Constituciones de Aguascalientes, Baja California Sur, Chiapas, Michoacán, Querétaro, Quintana Roo y Yucatán.

Este modelo Este modelo establece una redacción similar a la contenida en el artículo 89 fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el sentido de que son facultades y obligaciones del Gobernador del Estado, promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso del Estado, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta o fiel observancia.

Aguascalientes “Artículo 46. Son facultades y obligaciones del gobernador:... I. Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso del estado, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia.”

Resulta evidente la similitud en la redacción de este precepto en el ámbito local con lo dispuesto en el artículo 89 fracción I de la Constitución Federal.

⁶⁵ CASARIN LEÓN, Manlio Fabio, Op. cit., pp. 78 y 79.

Baja California Sur “Artículo 79. Son facultades y obligaciones del gobernador:... XXIII. Mantener la Administración Pública en constante perfeccionamiento, adecuándola a las necesidades técnicas y humanas de la entidad, expidiendo los Decretos, Reglamentos y Acuerdos necesarios en el ámbito de su competencia.”

Esta disposición, por la forma en que está redactada, no encuadra dentro del primer modelo, al no usar la misma fórmula que la Constitución Local. Consideramos debe formar parte del tercer modelo pues faculta de manera expresa al Gobernador del Estado para expedir los reglamentos necesarios en la esfera administrativa para el buen despacho y perfeccionamiento de la Administración Pública.

Chiapas “Artículo 42. Son facultades y obligaciones del gobernador:... I. Promulgar y ejecutar las leyes y decretos que expida el Congreso del estado, proveyendo en la esfera administrativa a su fiel observancia...”

Lo establecido por esta Constitución Local presenta una redacción similar a la utilizada por la Constitución Federal, adaptándola a nivel local e intercambiando la palabra exacta a la de fiel pero que al final otorga el mismo sentido.

Michoacán “Artículo 60. Las facultades y obligaciones del gobernador son:... VI. Expedir los reglamentos interiores de las oficinas a su cargo.”

Por lo que respecta a esta Constitución Local, limita la facultad reglamentaria del Gobernador a expedir únicamente reglamentos interiores, los cuales serán tratados posteriormente, y no dispone sobre los reglamentos ejecutivos, ni se puede inferir sobre ellos en esta disposición debido a que no utiliza la misma

fórmula que la establecida en la Constitución Federal, por lo que consideramos no debe formar parte del primer modelo.

Querétaro “Artículo 57. Son facultades del gobernador del Estado las siguientes:... I. Promulgar, publicar, ejecutar y reglamentar las leyes del Estado, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia.”

Esta disposición debe formar parte del segundo modelo pues además de utilizar la misma fórmula de la Constitución Federal de proveer en la esfera administrativa a su exacta observancia, hace mención expresa de la facultad del Gobernador del Estado para expedir reglamentos. Cabe destacar que hace una distinción entre la promulgación y la publicación. Estimamos que con ello intenta eliminar el problema gramatical en el que el gerundio proveyendo sólo califica al verbo reglamentar mencionando la manera en que debe hacerse.

Quintana Roo “Artículo 91. Son obligaciones del gobernador:... II. Publicar, cumplir y hacer cumplir las leyes decretadas por la Legislatura, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia.”

Esta disposición hace mención de tres facultades: publicar, cumplir y hacer cumplir, y proveer en la esfera administrativa a su exacta observancia. Las dos primeras en un sentido de lo que es la promulgación y la última como la facultad de ejecutar y la reglamentaria.

Yucatán “Artículo 55. Son facultades y obligaciones del Gobernador del Estado:... II. Promulgar, publicar y ejecutar las leyes que expida el Congreso, proveer en su esfera administrativa, exacta observancia...”

Esta disposición es más explícita que la establecida en la Constitución Federal, al hacer la distinción entre promulgar y publicar. Otorga las mismas tres facultades que menciona el artículo 89 fracción I de la Constitución Federal, de promulgar, ejecutar y proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia, anexando la de publicar.

En el segundo modelo se encuentran las Constituciones de Chihuahua, Estado de México, Morelos, Oaxaca, Puebla, San Luis Potosí, Sinaloa, Tamaulipas y Tlaxcala. En este modelo se utiliza la redacción de la Constitución Federal pero además se señala de manera expresa la facultad del Gobernador para expedir reglamentos.

Chihuahua “Artículo 93. Son facultades y obligaciones del gobernador:... IV. Expedir todos los reglamentos que estime convenientes y, en general, proveer en la esfera administrativa cuando fuere necesario o útil para la más exacta observancia de las leyes.”

Se hace notoria la mención expresa de la facultad reglamentaria al disponer, expedir los reglamentos que estime convenientes, y utiliza el mismo enunciado que la Constitución Federal, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia. No limita la aplicación de esta facultad a las leyes expedidas por el Congreso Local, mencionando a las leyes en general, pero del estudio doctrinario y jurisprudencial se infiere que solo la puede aplicar respecto de las leyes emanadas de la Legislatura Local y que versen sobre la materia administrativa.

Estado de México “Artículo 77. Son facultades y obligaciones del gobernador del Estado:... IV. Expedir los reglamentos necesarios para la ejecución y cumplimiento de las leyes y decretos expedidos por la Legislatura.”

Disposición que redacta de manera expresa la facultad del Gobernador del Estado de expedir reglamentos sobre leyes que expida el Congreso Local. No utiliza la misma fórmula que la Constitución Federal, anteriormente mencionamos que la facultad reglamentaria es una facultad diferente a la de ejecución pero encaminada a facilitarla, en esta disposición se hace mención de ello al expresar expedir los reglamentos necesarios para la ejecución y cumplimiento de las leyes y decretos expedidos por la legislatura, razón por la cual esta disposición debe formar parte del tercer modelo que mostraremos posteriormente.

Morelos “Artículo 70. Son facultades del gobernador del Estado:... XVII. Promulgar y hacer cumplir las leyes o decretos del Congreso del Estado, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia, así como expedir los reglamentos necesarios para la buena marcha de los asuntos estatales, para lo que tendrá a su cargo el Periódico Oficial del Estado, como órgano de difusión.”

Esta Constitución Local otorga cuatro facultades al Gobernador: promulgar, hacer cumplir, reglamentar y publicar. Se utiliza la misma fórmula de la Constitución Federal, referente a la facultad reglamentaria, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia, y también hace mención expresa de la facultad correspondiente al Gobernador del Estado de expedir los reglamentos correspondientes, sobre leyes o decretos expedidos por el Congreso del Estado.

Oaxaca “Artículo 80. Son obligaciones del gobernador:... X. Formar y aplicar los reglamentos que juzgue necesarios para la ejecución y cumplimiento de las leyes y decretos expedidos por la legislatura, siempre que esta no disponga otra cosa en la misma ley o decreto.”

Formula de manera expresa la facultad del Gobernador del Estado para expedir los reglamentos necesarios para dar debido cumplimiento a las leyes expedidas por el Congreso Local y no utiliza la expresión de la Constitución Federal, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia, por lo que en lugar de formar parte del segundo modelo debe colocarse con las disposiciones del tercer modelo.

Puebla “Artículo 79. Son facultades y obligaciones del gobernador del Estado:... IV. Expedir reglamentos autónomos, decretos, órdenes y circulares de carácter y aplicación general, en los diversos ramos de administración pública.”

Otorga de manera expresa la facultad reglamentaria al Gobernador del Estado, pero solo en lo que respecta a los reglamentos autónomos no a los ejecutivos, ambos que serán estudiados posteriormente, por lo que no subordina esta facultad a las leyes expedidas por el Congreso Local sino que la coloca en el mismo nivel jerárquico que la facultad legislativa. No utiliza la misma expresión que la Constitución Federal, de proveer en la esfera administrativa a su exacta observancia, por lo que debe formar parte del tercer modelo.

San Luis Potosí “Artículo 80. Son atribuciones del gobernador las siguientes:... III. Expedir los reglamentos necesarios para la ejecución y cumplimiento de las leyes y decretos del Congreso; así como expedir y publicar decretos y acuerdos de carácter administrativo.”

Faculta de manera expresa al Gobernador del Estado para reglamentar la observancia de las leyes expedidas por el Congreso del Estado en la esfera administrativa. Al no utilizar la misma expresión que la Constitución Federal, de proveer en la esfera administrativa a su exacta observancia, consideramos debe formar parte del tercer modelo.

Sinaloa

“Artículo 65. Son facultades y obligaciones del gobernador constitucional del estado, las siguientes:... I. Sancionar, promulgar, reglamentar y ejecutar las leyes y decretos que expida el Congreso del estado proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia, así como expedir los reglamentos autónomos que la Constitución general de la República y esta Constitución le autoricen o faculten.”

Tiene similitud con el artículo 89 fracción I de la Constitución Federal, al establecer proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia. Otorga de manera expresa la facultad, al Gobernador del Estado, de reglamentar las leyes que expida el Congreso del Estado, así como la facultad de expedir los reglamentos autónomos que le autoricen la Constitución Federal así como la Constitución Local, pero al no admitirlos la primera entonces ese enunciado se hace letra muerta.

Tamaulipas

“Artículo 91. Las facultades y obligaciones del gobernador son las siguientes:... V. Promulgar y mandar publicar, cumplir y hacer cumplir la Constitución del Estado, las leyes y decretos del Congreso y proveer en la esfera administrativa cuando fuere necesario a su exacta observancia, expidiendo para el efecto los reglamentos respectivos.”

Se utiliza una redacción similar a la establecida en el artículo 89 fracción I de la Constitución Federal, al disponer, proveer en la esfera administrativa a su exacta observancia, y señala de manera expresa la facultad del Gobernador del Estado para expedir reglamentos administrativos, además le otorga las facultades de promulgación, publicación así como cumplir y hacer cumplir dichas leyes expedidas por el Congreso Local.

Tlaxcala “Artículo 70. Son facultades y obligaciones del gobernador:... II. Sancionar, promulgar, publicar y ejecutar las leyes o decretos que expida el Congreso, así como reglamentar y proveer en la esfera administrativa lo necesario a su exacto cumplimiento.”

Esta disposición señala de manera expresa la facultad del Gobernador del Estado de expedir reglamentos administrativos, así como la expresión de la Constitución Federal referente a esta facultad de proveer en la esfera administrativa a su exacta observancia, pero no lo redacta este enunciado como la misma facultad reglamentaria, ni como la forma en que debe hacerse sino como una facultad más, a la par de las facultades de sanción, promulgación, publicación, ejecución y reglamentación.

En el tercer modelo se encuentran las Constituciones de Baja California, Campeche, Coahuila, Colima, Durango, Guanajuato, Hidalgo, Nayarit, Nuevo León, Jalisco, Sonora, Tabasco, Veracruz y Zacatecas. Las Constituciones Locales que forman parte de este modelo facultan de manera expresa al Gobernador del Estado para reglamentar la observancia de las leyes expedidas por el legislador en la esfera administrativa o para formar los reglamentos para el buen despacho de la Administración Pública.

Baja California “Artículo 49. Son facultades y obligaciones del gobernador:... XVI. Formular y expedir los reglamentos para el buen despacho de la administración pública.”

En esta disposición resulta claro el otorgamiento expreso de la facultad de expedir reglamentos al Gobernador del Estado y el objetivo para el que se le otorga.

Campeche “Artículo 71. Son atribuciones del gobernador:... XIX. Dar órdenes y expedir reglamentos para el mejor cumplimiento de esta Constitución y de las leyes.”

Esta disposición encuadra en el tercer modelo pues menciona de manera expresa la atribución del Gobernador del Estado para expedir reglamentos administrativos, tanto ejecutivos como autónomos, que cumplimenten tanto las leyes como la Constitución Local, respectivamente.

Coahuila “Artículo 82. Son facultades del gobernador:... XVIII. Expedir los reglamentos que fueren necesarios para la mejor aplicación y observancia de las leyes, sin contrariar sus preceptos ni variar el espíritu de éstas; así como dictar los decretos, acuerdos, circulares, órdenes y disposiciones necesarios para la buena marcha de la administración pública estatal.”

Otorga de forma expresa la facultad al Gobernador del Estado para expedir reglamentos administrativos, limitándolo a ejercer esta facultad en un sistema de subordinación a las leyes, pudiendo únicamente complementarlas y desarrollarlas, sin contrariar sus preceptos ni variar el espíritu de estas.

Colima “Artículo 58. Son facultades y obligaciones del Ejecutivo:... III. Formar los reglamentos y dictar las providencias que demande la mejor ejecución de las leyes.”

Esta disposición hace mención expresa de la facultad con que cuenta el Ejecutivo Local para elaborar los reglamentos necesarios basados en las leyes, con el fin de obtener su mejor ejecución.

Durango “Artículo 70. Son facultades y obligaciones del gobernador:... II. Promulgar, publicar y ejecutar las leyes y decretos que expida el Congreso del Estado, reglamentando su observancia en la esfera administrativa.”

Este precepto otorga de forma expresa al Gobernador del Estado, las facultades de promulgar, ejecutar y reglamentar las leyes que expida el Congreso Local. Si bien la Constitución Federal utiliza la expresión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia, en esta Constitución Local se sustituye el verbo proveyendo por el de reglamentando, provocando con ello que se entienda que al emitir un reglamento se originará conjuntamente la promulgación, publicación y ejecución de las leyes y decretos que expida el Congreso Local, colocando a estas facultades como dependientes de la aplicación de la reglamentaria.

Guanajuato “Artículo 77. Las facultades y obligaciones del gobernador del Estado son:... III. Proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de las leyes, expidiendo los reglamentos conducentes.”

Este precepto debe formar parte del segundo modelo pues utiliza la redacción de la Constitución Federal, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia, y además señala de manera expresa la facultad del Gobernador del Estado para expedir los reglamentos administrativos necesarios.

Hidalgo “Artículo 71. Son facultades y obligaciones del gobernador:... II. Expedir los reglamentos que fueren necesarios para la mejor ejecución de las leyes.”

Esta disposición faculta de manera expresa al Gobernador del Estado para expedir los reglamentos administrativos con el objeto de mejorar la ejecución de las leyes.

Nayarit “Artículo 69. Son facultades y obligaciones del gobernador:... II. Sancionar, promulgar y ejecutar las leyes y decretos dados por el Poder Legislativo y formar en la parte administrativa los reglamentos necesarios para su más exacta observancia.”

Esta disposición faculta de manera expresa al Gobernador del Estado para expedir los reglamentos administrativos con el objeto de mejorar la observancia de las leyes y decretos expedidos por el Congreso Local. Menciona como facultades y obligaciones, además de la facultad de reglamentar, las de sancionar, promulgar y ejecutar.

Nuevo León “Artículo 85. Al Ejecutivo corresponde:... X. Publicar, circular, cumplir y hacer cumplir las leyes y demás disposiciones del Congreso del Estado, y ordenar y reglamentar en lo administrativo, lo necesario para su ejecución.”

Esta disposición faculta de manera expresa al Ejecutivo Local para expedir los reglamentos administrativos con el objeto de mejorar la ejecución de las leyes y demás disposiciones que emita el Congreso del Estado. También establece otras facultades como son la de publicar, circular, cumplir y hacer cumplir esas leyes y demás disposiciones del Congreso Local.

Jalisco “Artículo 50. Son facultades y obligaciones del gobernador del Estado:... VIII. Expedir los reglamentos que resulten necesarios, a fin de proveer en la esfera administrativa, la

exacta observancia de las leyes y para el buen despacho de la administración pública.”

Este precepto debe formar parte del segundo modelo pues utiliza la redacción de la Constitución Federal, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia, y además señala de manera expresa la facultad del Gobernador del Estado para expedir los reglamentos administrativos necesarios.

Sonora “Artículo 79. Son facultades y obligaciones del gobernador:... I. Promulgar sin demora las leyes y decretos, y los acuerdos en su caso; y formar en la parte administrativa y de conformidad con las disposiciones de la ley, los reglamentos necesarios para la exacta observancia de los mismos.”

Esta disposición faculta de manera expresa al Gobernador del Estado para expedir los reglamentos administrativos con el objeto de lograr la exacta observancia de las leyes, decretos y acuerdos que emita el Congreso del Estado. Solo establece dos facultades, que son la de promulgar y reglamentar. Cabe señalar que subordina al reglamento a la ley hasta para su tiempo de expedición al mencionar “de conformidad con las disposiciones de la ley”, y sin embargo no contempla medio de control ante este incumplimiento por omisión.

Tabasco “Artículo 51. Son facultades y obligaciones del gobernador:... I. Promulgar y ejecutar las leyes y decretos dados por el Poder Legislativo del estado y expedir los reglamentos necesarios para la exacta observancia de los mismos.”

Faculta de manera expresa al Ejecutivo Local para expedir los reglamentos administrativos necesarios con el objeto de lograr la exacta observancia de las

leyes y decretos que emita el Poder Legislativo del Estado. También establece otras facultades, además de la reglamentaria, como son la de promulgar y ejecutar esas leyes y decretos del Congreso Local.

Veracruz

“Artículo 49. Son atribuciones del gobernador del Estado:... III. Expedir los reglamentos necesarios para la ejecución y cumplimiento de las leyes y decretos aprobados por el Congreso.”

En esta disposición faculta de manera expresa al Gobernador del Estado para expedir los reglamentos administrativos necesarios para la mejor ejecución y cumplimiento de las leyes y decretos del Congreso del Estado. No hace mención de la ejecución como una facultad sino como el objeto de la facultad reglamentaria.

Zacatecas

“Artículo 82. Son facultades y obligaciones del gobernador del Estado:... II. Promulgar, publicar, cumplir y hacer cumplir las leyes y demás resoluciones de la Legislatura, y ordenar y reglamentar en lo administrativo lo necesario para su ejecución.”

Esta disposición faculta de manera expresa al Gobernador del Estado para expedir los reglamentos administrativos con el objeto de facilitar la ejecución de las leyes y demás resoluciones que emita el Congreso Local. También establece otras facultades, además de la reglamentaria, como son la de promulgar, publicar, cumplir y hacer cumplir esas leyes y demás resoluciones. No hace mención de la ejecución como una facultad sino como el objeto de la facultad reglamentaria.

Y por último en el cuarto modelo se encuentran la Constitución de Guerrero. En esta Constitución Local se señala de forma expresa el ejercicio de la facultad

reglamentaria que le compete al Gobernador del Estado para desarrollar y hacer efectivas las leyes expedidas por el Congreso del Estado.

Guerrero “Artículo 74. Son atribuciones del gobernador del Estado:...
IV. Ejecutar la facultad reglamentaria que le compete, para desarrollar y hacer efectivas las leyes que expida el Congreso del Estado.”

Por lo que respecta a esta disposición, se puede encuadrar dentro del tercer modelo, las razones por las cuales se le aparta son: en lugar de mencionar expresamente la atribución de expedir reglamentos, utiliza la denominación literal de facultad reglamentaria, limita el ejercicio de esta atribución al desarrollo de las leyes que expida el Congreso Local y establece como objetivo de su aplicación el hacerlas efectivas.

De la transcripción anterior resulta que en las Constituciones de los diferentes Estados de la República consagran de manera diversa la facultad reglamentaria. Como fue señalado en algunas se conserva la misma fórmula contenida en el artículo 89 fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, esta similitud se debe a que “el mismo sustento que ha inspirado al régimen constitucional de los gobernadores ha sido reflejo de las características y desarrollos propios del presidencialismo.”⁶⁶

En una similitud a lo que se ha establecido para el Presidente de la República, el Gobernador del Estado solo podrán ejercer esta facultad respecto de las leyes expedidas por el Congreso Local en materia administrativa, complementándolas y desarrollándolas, así como no podrá delegar dicha atribución a alguno de sus subordinados, aunque en algunas Constituciones Locales, como es el caso de la de Campeche, Puebla y Sinaloa, se le permite ejercerla respecto de disposiciones constitucionales.

⁶⁶ LÓPEZ OLVERA, Miguel Alejandro, Op. Cit., p 77

Respecto del Distrito Federal, a partir de las reformas constitucionales de 1993 se le otorga la facultad legislativa a la Asamblea de Representantes, lo que también se contempla en el Estatuto de Gobierno. Es en ambos ordenamientos donde se le otorga la facultad reglamentaria al Jefe de Gobierno del Distrito Federal, considerado como el órgano Ejecutivo del Distrito Federal, respecto de los cuerpos normativos que expida la Asamblea de Representantes.

La Constitución Federal de manera expresa le otorga al Jefe de Gobierno del Distrito Federal la facultad y obligación de promulgar, publicar y ejecutar as leyes que expida la Asamblea Legislativa, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia, mediante la expedición de reglamentos, decretos y acuerdos, lo cual se encuentra establecido en el artículo 122 base segunda fracción II inciso b de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que establece:

“Artículo 122... Base segunda. Respecto al Jefe de Gobierno del Distrito Federal:... II. El Jefe de Gobierno del Distrito Federal tendrá las facultades y obligaciones siguientes:... b) Promulgar, publicar y ejecutar las leyes que expida la Asamblea Legislativa, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia, mediante la expedición de reglamentos, decretos y acuerdos...”

El artículo 67 fracciones II y IV del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal se expresan en este mismo sentido al establecer:

“Artículo 67: Las facultades y obligaciones del Jefe de Gobierno del Distrito Federal son las siguientes:... II. Promulgar, publicar y ejecutar las leyes y decretos que expida la Asamblea Legislativa, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia, mediante la expedición de reglamentos, decretos y acuerdos;...”

IV. Formular proyectos de reglamentos sobre leyes del Congreso de la Unión relativas al Distrito Federal y vinculadas con las materias de su competencia, y someterlos a la consideración del Presidente de la República;...”

De la transcripción de los artículos anteriores se desprende que el Jefe de Gobierno del Distrito Federal cuenta con la facultad de reglamentar leyes expedidas por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, así como elaborar proyectos de reglamentos sobre leyes expedidas por el Congreso de la Unión que versen sobre el Distrito Federal, dichos proyectos tienen que ser presentados al Presidente de la República puesto que es su facultad la de proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de las leyes que expida el Congreso de la Unión respecto del Distrito Federal, en virtud de que la Constitución Federal lo obliga a reglamentar las leyes sancionadas por el Poder Legislativo Federal incluidas las relativas al Distrito Federal.

En la facultad reglamentaria ejercida por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, al no existir disposición expresa en contrario, se encuentra sujeta a los mismos principios que regulan la del Presidente de la República y los Gobernadores de los Estados, es decir, solo podrá ejercerla respecto de las leyes que expida en materia administrativa la Asamblea Legislativa, complementándolas y desarrollándolas, sin poder delegarla en alguno de sus subordinados.

c) Ayuntamientos

Desde la época colonial el órgano gubernativo municipal ha tenido atribuidas facultades materialmente legislativas, debido a que los Cabildos de aquella época estaban facultados para expedir normas que regulaban las cuestiones municipales, aun cuando tales disposiciones debieran someterse a la autorización de una autoridad superior. Sobre este hecho se puede citar el artículo 321 Octavo de la Constitución de Cádiz de 1812 que establecía:

“Artículo 321. Estará a cargo de los Ayuntamientos:... Octavo. Formar las ordenanzas municipales del pueblo, y presentarlas a las Cortes para su aprobación por medio de la diputación provincial, que las acompañará con su informe.”

El artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece las bases para la organización y administración de los Municipios así como las facultades que le son otorgadas, las cuales se encuentran subordinadas a las leyes federales expedidas por el Congreso de la Unión y a las leyes locales emitidas por las legislaturas de la Entidad Federativa correspondiente, por lo que todas aquellas disposiciones generales que llegaren a emitir deberán encontrarse subordinadas a las leyes federales y locales. Este mismo artículo en el segundo párrafo de la fracción II, a partir de la reforma constitucional del 3 de febrero de 1983, establece:

“Los Ayuntamientos tendrán facultades para aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán expedir las legislaturas de los Estados, los bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones...”

El Ayuntamiento cuenta con la facultad de expedir normas de carácter general para regular su organización interna, las relaciones que surjan con motivo de la prestación de los servicios públicos de su competencia, las relaciones entre sus vecinos, las relaciones de sus órganos de gobierno municipal entre ellos mismos así como la de estos con sus vecinos.

El autor Jorge Fernández Ruiz menciona que “el texto original del artículo 115 constitucional no se refirió a la facultad reglamentaria... fueron las Constituciones estatales las que regularon dicha facultad, presentándose situaciones muy

diversas, pues en unos casos los reglamentos municipales tenían que ser autorizados por los Congresos locales; en otros, los reglamentos eran aprobados por los mismos ayuntamientos y, en algunos, los reglamentos tenían que ser publicados por los gobernadores y algunos otros Estados, los menos, sometían la facultad reglamentaria a que el Congreso del Estado emitiera las bases para su expedición.”⁶⁷

En el presente trabajo afirmamos que los ayuntamientos cuentan con la facultad reglamentaria la cual se justifica en la necesidad de regular de forma general una serie de aspectos y actividades que existen dentro de ese núcleo territorial. Los tipos de reglamentos que expiden pueden ser de dos formas: de estructura y organización, como el reglamento interior de trabajo, o referentes a la zonificación sobre planeación y desarrollo urbano respectivamente.

Los primeros se refieren a servicios públicos, ejemplo de ellos tenemos el reglamento de uso de agua potable, parque y jardines, uso de rastros, de estacionamiento, de anuncios, de cementerios, de mercados y centrales de abasto, expedición de licencias y permisos de limpia, giros mercantiles, espectáculos, entre otros.

Y sobre los segundos se hace mención de ellos en el artículo 115 fracción V Constitucional que a la letra dice:

“Artículo 115... V. Los Municipios, en los términos de las leyes federales y estatales relativas, estarán facultados para:

- a) Formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal;
- b) Participar en la creación y administración de sus reservas territoriales;

⁶⁷ FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge, Op. Cit., pp. 167.

- c) Participar en la formulación de planes de desarrollo regional, los cuales deberán estar en concordancia con los planes generales de la materia. Cuando la Federación o los Estados elaboren proyectos de desarrollo regional deberán asegurar la participación de los municipios;
- d) Autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo, en el ámbito de su competencia, en sus jurisdicciones territoriales;
- e) Intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana;
- f) Otorgar licencias y permisos para construcciones;
- g) Participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas y en la elaboración y aplicación de programas de ordenamiento en esta materia;
- h) Intervenir en la formulación y aplicación de programas de transporte público de pasajeros cuando aquellos afecten su ámbito territorial; e
- i) Celebrar convenios para la administración y custodia de las zonas federales.

En lo conducente y de conformidad a los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución, expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarios;"

En este sentido de clasificación el autor Salvador Valencia clasifica en cuatro grupos los reglamentos expedidos por los ayuntamientos. Primero menciona a los reglamentos para regular la organización y funcionamiento interno del ayuntamiento, en este grupo se encuentran los reglamentos interiores que regulan la composición y estructura del ayuntamiento, así como de las atribuciones y deberes de cada uno de sus miembros. En el segundo grupo se encuentran los reglamentos para regular la organización y funcionamiento de la administración municipal, para que de este modo, esta última, trabaje de manera adecuada; este tipo de reglamentos detallan la estructura de la administración, las bases para manejar sus recursos y su personal, así como un sistema que controle y evalúe

sus actividades. En el tercer grupo encuadra a los reglamentos que norman los servicios públicos y las formas en que se prestan, es decir todos aquellos reglamentos que regulan las actividades municipales, estableciendo cual es la forma en que se puede prestar el servicio público correspondiente, ya sea de manera directa, en colaboración o concesionado a particulares. Y en el último grupo coloca a los reglamentos que norman las actividades de particulares, señalando tanto sus derechos como obligaciones.⁶⁸

Resulta un poco incompleta esta última clasificación debido a que, si retomamos la primer clasificación dada, solo hace mención y una especie de subclasificación de los reglamentos sobre estructura y no hace mención de los de organización que están establecidos en la Constitución relativos a planes de desarrollo, zonificación, uso de suelo y reservas territoriales.

En la doctrina autores como Manlio Fabio Casarín y Reynaldo Robles Martínez refutan que el ayuntamiento cuente con una facultad reglamentaria pues su ejercicio no se adapta a los modelos de la misma en el ámbito federal y local.

Por su parte el autor Manlio Fabio Casarín menciona que el ayuntamiento “detenta facultades propias, que en el nivel reglamentario solamente se deben ajustar a las bases normativas que expidan los Congresos Locales, teniendo una esfera de libertad para regular ciertas materias, principalmente aquellas referidas a bandos de policía y buen gobierno y servicios públicos, sin necesidad de referirse exactamente a una ley en especial.”⁶⁹

Una de las razones principales por la que hacen mención de que esta actividad por parte del Ayuntamiento no es reglamentaria se basa en la definición de acto legislativo y acto reglamentario.

⁶⁸ VALENCIA CARMONA, Salvador, *Derecho Municipal*, México, Editorial Porrúa, 2003, pp. 174 a 176.

⁶⁹ CASARIN LEÓN, Manlio Fabio, Op. cit. p 80.

El acto legislativo esta considerado como la “declaración unilateral de la voluntad de un órgano de gobierno competente, el cual en ejercicio de sus funciones, crea, reconoce, modifica, transmite, declara o extingue derechos y obligaciones en forma general, impersonal, abstracta, permanente, y coercitiva con el objeto de regular interacciones humanas.”⁷⁰ El órgano de gobierno encargado de producirlo es el cuerpo colegiado denominado Poder Legislativo, tomando los actos que produce el nombre de ley. Se presume que es una expresión de la voluntad nacional.

Y el acto reglamentario esta considerado como la “declaración unilateral de la voluntad del titular del Ejecutivo, el cual, en ejercicio de sus facultades provee en la esfera administrativa para poder ejecutar una ley estableciendo los medios necesarios para ese fin, produce los mismos efectos que la ley y tiene las mismas características.”⁷¹ El órgano de gobierno encargado de producirlo es el órgano unipersonal denominado Poder Ejecutivo a través de su titular, tomando los actos que produce el nombre de reglamento. Se presume que es una expresión de la voluntad de los administradores.

De ambas definiciones estos autores concluyen que este tipo de actividad que realiza el Ayuntamiento no se considera como acto reglamentario sino como acto legislativo debido a varias razones, una de ellas se debe a la naturaleza misma del ayuntamiento, para lo que resulta necesario definirlo. En la voz de Olga Hernández Espíndola, proviene “del latín *adiunctum*, supino de *adiungere*, juntar, unión de dos o más individuos para formar un grupo. Corporación pública que se integra por un Alcalde o Presidente Municipal y varios Concejiles, con el objeto de que administren los intereses del Municipio.”⁷²

⁷⁰ ROBLES MARTÍNEZ, Reynaldo, Op. cit. p 296.

⁷¹ Ídem, p 297.

⁷² *Diccionario Jurídico Mexicano, Tomo I*, México, Editorial Porrúa e Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1998, p 304.

Se debe considerar como un acto legislativo, ya que este proviene de un órgano colegiado y el Ayuntamiento es un órgano colegiado, y representante más inmediato y directo de la población que compone el Municipio. Se debe nombrar ley a las normas derivadas de los Ayuntamientos pues tienen su justificación en la voluntad del pueblo que lo creó.

Otra de las razones que dan por la que no debe considerarse como acto reglamentario se debe a que las disposiciones que emanan no tienen por objeto ejecutar leyes, uno de los objetivos primordiales del reglamento, por lo que deben ser denominadas leyes.

Del estudio anterior resulta que la Legislación mexicana designa a esta actividad del Ayuntamiento como facultad reglamentaria y en contraposición la doctrina no lo ve de esta manera, pero para efectos del presente estudio nos basaremos en lo que dispone nuestro orden normativo.

Por su parte la jurisprudencia fortalece lo establecido en la Constitución y reconoce que el Ayuntamiento cuenta con una facultad reglamentaria. Para dar justificación a este hecho transcribimos la siguiente tesis de jurisprudencia al respecto:

MUNICIPIOS. CONTENIDO Y ALCANCE DE SU FACULTAD REGLAMENTARIA. A raíz de la reforma constitucional de 1999 se amplió la esfera competencial de los Municipios en lo relativo a su facultad reglamentaria en los temas a que se refiere el segundo párrafo de la fracción II del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; derivado de aquella, los Ayuntamientos pueden expedir dos tipos de normas reglamentarias: a) el reglamento tradicional de detalle de las normas, que funciona similarmente a los derivados de la fracción I del artículo 89 de la Constitución Federal y de los expedidos por los Gobernadores de los

Estados, en los cuales la extensión normativa y su capacidad de innovación están limitadas, pues el principio de subordinación jerárquica exige que el reglamento esté precedido por una ley cuyas disposiciones desarrolle, complemente o pormenore y en las que encuentre su justificación y medida; y b) los reglamentos derivados de la fracción II del artículo 115 constitucional, que tienen una mayor extensión normativa, ya que los Municipios, respetando las bases generales establecidas por las legislaturas, pueden regular con autonomía aquellos aspectos específicos de la vida municipal en el ámbito de sus competencias, lo cual les permite adoptar una variedad de formas adecuadas para regular su vida interna, tanto en lo referente a su organización administrativa y sus competencias constitucionales exclusivas, como en la relación con sus gobernados, atendiendo a las características sociales, económicas, biogeográficas, poblacionales, culturales y urbanísticas, entre otras, pues los Municipios deben ser iguales en lo que es consustancial a todos -lo cual se logra con la emisión de las bases generales que emite la Legislatura del Estado-, pero tienen el derecho, derivado de la Constitución Federal de ser distintos en lo que es propio de cada uno de ellos, extremo que se consigue a través de la facultad normativa exclusiva que les confiere la citada fracción II.⁷³

En una similitud a lo que se ha establecido para el Presidente de la República, el Ayuntamiento solo podrá ejercer esta facultad sin contravenir a lo dispuesto por la Constitución Federal o a las Constituciones Locales, solo podrá ejercerla para desarrollar y complementar sus preceptos en la parte administrativa en la cual se le haga competente. Para reforzar este aspecto la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha emitido Jurisprudencia que lo justifica:

⁷³ *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XXII*. México, SCJN, Octubre de 2005, Novena época, Pleno, Tesis P./J. 132/2005, Pág. 2069.

FACULTAD REGLAMENTARIA MUNICIPAL. SUS LÍMITES. Si bien es cierto que de conformidad con el artículo 115, fracción II, segundo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los Ayuntamientos están facultados para expedir, de acuerdo con las bases que deberán establecer las Legislaturas de los Estados, los bandos de policía y buen gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, también lo es que dichos órganos, en ejercicio de su facultad regulatoria, deben respetar ciertos imperativos, pues las referidas normas de carácter general: 1) No pueden estar en oposición a la Constitución General ni a las de los Estados, así como tampoco a las leyes federales o locales; 2) En todo caso, deben adecuarse a las bases normativas que emitan las Legislaturas de los Estados; y, 3) Deben versar sobre materias o servicios que le correspondan legal o constitucionalmente a los Municipios.⁷⁴

Por lo tanto el ayuntamiento cuenta con la facultad de expedir reglamentos que versen sobre las materias que le fueron reservadas en el artículo 115 fracción V de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

d) Congreso de la Unión

De la lectura de las diferentes normas de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se desprende que la facultad reglamentaria no ha sido atribuida en forma exclusiva al Presidente de la República sino que también, como excepción, le ha sido otorga al Congreso de la Unión.

⁷⁴ *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XV*. México, SCJN, Enero de 2002, Novena época, Pleno, Tesis P./J. 132/2001, Pág. 1041.

El Congreso de la Unión es el único órgano que puede hacer cumplir su Ley Orgánica y su Reglamento para el Gobierno Interior del mismo, normas jurídicas en las cuales el Presidente de la República u otro órgano de gobierno están excluidos para reglamentarlas.

Como anteriormente se menciono a cada poder se le confía la facultad y responsabilidad de reglamentar su ley orgánica partiendo del principio de que nadie puede conocer mejor sus necesidades y sus requerimientos que el propio órgano, es por ello que únicamente el Poder Legislativo, a través de los órganos que lo componen, puede reglamentar su Ley Orgánica respectiva.

Esta facultad reglamentaria ejercida por el Congreso de la Unión, órgano que se compone por dos Cámaras, una de Diputados y una de Senadores, se fundamenta en el artículo 77 fracción III que dispone:

“Artículo 77. Cada una de las Cámaras puede, sin intervención de la otra:... III. Nombrar los empleados de su secretaria y hacer el reglamento interior de la misma,...”

e) Poder Judicial de la Federación

El Poder Judicial de la Federación a través de sus respectivos órganos que lo conforman, es el único órgano responsable y obligado de reglamentar la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, así como las diversas normas que regulan la estructura, funcionamiento y procedimiento del Poder Judicial.

A partir del 31 de diciembre de 1994 se puede observar el surgimiento de reglamentos que ya no son de carácter administrativos si no que son emanados por el Poder Judicial Federal, los cuales no se encontraban o no estaban previstos en la Constitución hasta que se hicieron las reformas y adiciones correspondientes en este año al artículo 100.

Según el decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación del 31 de Diciembre de 1994 el artículo 100 Constitucional en su párrafo sexto y séptimo expresa:

“La ley establecerá las bases para la formación y actualización de funcionarios, así como para el desarrollo de la carrera judicial, la cual se regirá por los principios de excelencia, objetividad, imparcialidad, profesionalismo e independencia.

El Consejo estará facultado para expedir acuerdos generales para el adecuado ejercicio de sus funciones de conformidad con lo que establezca la ley.”

Este último párrafo contiene una expresión que pudiera entenderse como que al Consejo de la Judicatura Federal la Constitución le otorga la facultad para emitir actos reglamentarios, ya que expresa “estará facultado para expedir acuerdos generales”. En este mismo sentido la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación publicada en el Diario Oficial de la Federación el 26 de mayo de 1995 en el artículo 81 fracción II prevé que el Consejo de la Judicatura, entre otras de sus atribuciones podrá:

“Artículo 81... II. Expedir los reglamentos interiores en materia administrativa, de carrera judicial, de escalafón y de régimen disciplinario del Poder Judicial de la Federación, y de todos aquellos acuerdos generales que fueren necesarios para el adecuado ejercicio de sus atribuciones en términos del artículo 100 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.”

Y de esta misma manera el artículo 82 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación dispone:

“Artículo 82. Con excepción de las atribuciones previstas en las fracciones I a XXI del artículo anterior, el Pleno del Consejo de la Judicatura Federal podrá establecer mediante acuerdos generales, cuales de las atribuciones previstas en el propio artículo podrán ejecutarse por las comisiones creadas por el Pleno.

Las Comisiones tendrán facultades decisorias o consultivas según determine el reglamento expedido por el Pleno del propio Consejo.”

En el estudio de las disposiciones de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, encontramos que además de facultar al Consejo de la Judicatura para expedir reglamentos interiores de los Tribunales y Juzgados, en materia administrativa de carrera judicial y de escalafón, también encontramos que esta Ley faculta al Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para expedir reglamentos en las materias de su competencia y de las Salas, todo ello se encuentra establecido en el artículo 11 fracción XXI de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, que dispone:

“Artículo 11. El Pleno de la Suprema Corte de Justicia velara en todo momento por la autonomía de los órganos del Poder Judicial de la Federación y por la independencia de sus miembros, y tendrá las siguientes atribuciones:... XXI. Dictar los reglamentos y acuerdos generales en las materias de su competencia, “

Disposición que se refuerza con lo establecido en el artículo 28 párrafo segundo de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación previamente transcrito.

Con todo ello podemos afirmar que efectivamente el Poder Judicial de la Federación cuenta con una facultad reglamentaria limitada puesto que puede expedir este tipo de cuerpo normativo pero únicamente los denominados interiores relativos al mismo órgano de gobierno, que serán desarrollados en el capítulo siguiente.

f) Poder Legislativo

Tal y como señalamos anteriormente en el capítulo primero, el Poder Legislativo se encuentra conformado por un Congreso General, que a su vez se divide en dos Cámaras, una de Diputados y otra de Senadores, por lo que para el desarrollo del presente punto nos remitimos a lo explicado en el subtema 5, inciso d) de este mismo capítulo, denominado Congreso de la Unión.

CAPÍTULO III. El Reglamento

1. Concepto y características

En la doctrina muchos autores han proporcionado su definición sobre este concepto entre ellos transcribiremos a algunos.

Empezando con el autor Miguel Acosta Romero, quien realiza su definición desde dos puntos de vista, el genérico y el específico, para lo que menciona “reglamento desde el punto de vista genérico se entiende al conjunto ordenado de reglas y conceptos que por autoridad competente se da para la ejecución de una ley o para el régimen interior de una corporación o dependencia” más adelante continúa expresando, “desde el punto de vista específico, reglamento administrativo, es una manifestación unilateral de la voluntad discrecional emitida por un órgano administrativo legalmente investido de potestad o competencia para hacerlo (Presidente de la República en el ámbito Federal, Gobernador del Estado en las Entidades Federativas), creadora de normas jurídicas generales que desarrollan los principios de una ley emanada del Congreso, a efecto de facilitar su ejecución y observancia en la esfera administrativa.”⁷⁵

El autor Gabino Fraga menciona que 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”⁷⁶. En base a lo establecido por el autor Miguel Acosta Romero podemos observar que esta definición esta dada desde el punto de vista específico, es decir sobre el concepto de reglamento administrativo.

⁷⁵ ACOSTA, Miguel, Op. cit.; pp. 537 a 541.

⁷⁶ FRAGA, Gabino, Op. cit.; p 81.

Para Andrés Serra Rojas, en el mismo sentido específico, tomado del libro de Manlio Fabio Casarín, el reglamento es “un 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 que le han sido conferidas por la Constitución o que resulten implícitamente del ejercicio del Poder Ejecutivo.”⁷⁷ Este autor solo reconoce al Presidente de la República para expedir reglamentos y no a los Gobernadores de los Estados o al Jefe de Gobierno del Distrito Federal.

En el mismo sentido específico, Manlio Fabio Casarin, lo define como “un conjunto de normas generales, abstractas e impersonales, que de manera unilateral y escrita expiden los órganos de la Administración Pública en uso de atribuciones constitucionalmente determinadas, y que se encuentran subordinadas jerárquicamente a las normas con rango y fuerza de ley formal.”⁷⁸ Más adelante completa esta definición mencionando que es el “acto unilateral dictado por la Administración, mismo que produce efectos jurídicos generales en forma directa. Este conjunto de normas crean situaciones jurídicas generales y abstractas, que en ningún caso regulan una situación jurídica concreta y son dictadas, entre otras cosas, para hacer posible la ejecución de la ley, y para los demás fines de la propia Administración Pública.”⁷⁹ Hace mas específica su definición al mencionar uno de los objetivos que tiene el reglamento que es el de hacer posible la ejecución de la ley.

Los autores Humberto Delgadillo y Manuel Lucero, se expresan en el mismo sentido, siendo más específicos en el órgano al cual le compete su expedición, mencionando que el reglamento es un “conjunto de normas generales, abstractas y obligatorias, expedidas por el Presidente de la República, los Gobernadores de

⁷⁷ CASARIN LEÓN, Manlio Fabio, Op. cit.; p 82.

⁷⁸ Ibidem.

⁷⁹ Ídem, p 83.

los Estados o el Jefe del Gobierno del Distrito Federal, dentro de su ámbito de competencia, par facilitar el cumplimiento de la ley expedida por el legislador.”⁸⁰

Por su parte el autor Alejandro López Olvera expresa “La palabra reglamento proviene del vocablo *reglar*, y este a su vez del latín *regulare*, en este sentido, denominamos reglamento dentro del sistema jurídico mexicano a la norma jurídica de carácter general, cualquiera que sea su denominación, expedida por el Poder Ejecutivo, con fundamento en el artículo 89, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que desarrolla y complementa la ley dictada por el congreso.”⁸¹ Posteriormente lo refiere como “un conjunto de normas jurídicas generales y abstractas, ordenadas sistemáticamente, que emite el Poder Ejecutivo con el fin de llevar a cabo la aplicación de las leyes que se encuentran dentro del ámbito de su competencia.”⁸²

Para poder dar una definición completa de lo que es un reglamento, nos parece preciso hacer en primer lugar mención de las características que lo conforman.

Como primer característica, el reglamento es un conjunto de normas jurídicas con un carácter general, abstracto e impersonal, parecido a las leyes, ya que en su contenido no se refiere a sujetos en particular, sino que plantea supuestos generales que serán de aplicación obligatoria a las personas que encuadren dentro de lo establecido en esas normas.

Es un acto materialmente legislativo, por la naturaleza del acto y no del órgano que lo crea, ya que comparte las mismas características que el acto legislativo, es decir la ley, en cuanto a la estructura de la norma, siendo general, abstracta e impersonal. Y es formalmente administrativo, de acuerdo al órgano del que proviene, porque lo emite la autoridad administrativa. Desde el punto de vista formal, en base al estudio realizado en puntos anteriores, también se le puede

⁸⁰ DELGADILLO, Humberto, LUCERO, Manuel, Op. cit.; p 80.

⁸¹ LOPEZ OLVERA, Miguel Alejandro, Op. cit.; p 79.

⁸² Ídem, p 80.

considerar como acto jurisdiccional si quien lo emite es el Órgano Judicial y legislativo si lo emite el Órgano Legislativo.

Este conjunto de normas emanan del Poder Ejecutivo, es decir de la máxima autoridad administrativa, por lo que el único competente para su emisión es el Órgano Ejecutivo a través de sus titulares que son el Presidente de la República, los Gobernadores de los Estados y el Jefe de Gobierno del Distrito Federal. Anteriormente mencionamos que el Poder Legislativo y el Judicial también pueden emitirlos, pero esta competencia se limita a ejercerla respecto de su propio órgano.

Tiene como objetivo facilitar, en la esfera administrativa, la ejecución y observancia de las leyes que expida el Órgano Legislativo, desarrollándola en sus principios y completando en detalle los supuestos que la misma establece, sin exceder su ámbito de validez. No debe rebasar el contenido ni crear situaciones que no establecen las leyes o la Constitución. No puede contravenir, modificar, alterar o dejar sin efectos los preceptos legales, en caso de que fuera mas allá de lo que establece la ley o contuviera preceptos contrarios a ella, se le consideraría inconstitucional o anticonstitucional, respectivamente.

Retomando la pirámide de jerarquía normativa, emitida por Hans Kelsen en su Teoría Pura del Derecho, representa el tercer escalón normativo del ordenamiento jurídico, quedando debajo de la Constitución y de las leyes. Debe mantener este principio de superioridad de la ley y de la norma fundamental, que es la Constitución, por esta razón se les considera como normas accesorias, ya que su vida depende de otra, considerada principal, que es la ley.

Puede existir un reglamento para toda una ley, un reglamento para una de las partes de la ley, un reglamento respecto de un artículo de la ley, una ley con varios reglamentos o un reglamento que se aplica a dos o más leyes.

Representa una fuente formal y directa del Derecho Administrativo, siendo jerárquicamente inferior a la ley, también como fuente del Derecho Administrativo, por lo que se consideran a estas disposiciones de naturaleza secundaria pero también obligatoria.

Es de carácter unilateral en contradicción al bilateral, porque solo manifiesta su voluntad una parte, el titular del Poder Ejecutivo, sin requerir para su creación de la aceptación de aquellos a quienes produce efectos o va dirigida, a diferencia del acto bilateral, pues en este existe la declaración de voluntad común entre dos o más partes, con el fin de destinarla a regular sus derechos.

Para que tengan validez, en el caso específico de los reglamentos expedidos por el Presidente de la República, deben estar firmados por los Secretarios de Estado a que el asunto corresponda, con fundamento en el artículo 92 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Para que tengan fuerza legal obligatoria debe ser promulgados y publicados en el Diario Oficial de la Federación, teniendo como límite de vigencia en el tiempo su derogación o la derogación o modificación de la ley que reglamentan.

Por lo tanto, de todo este estudio, consideramos que los reglamentos son un conjunto de normas materialmente legislativas de carácter abstracto, general e impersonal, y formalmente administrativas, emitidas en un acto unilateral por parte del Poder Ejecutivo, a través de sus titulares, ya sea el Presidente de la República, los Gobernadores de los Estados o el Jefe de Gobierno del Distrito Federal; con el propósito de facilitar la ejecución y observancia de las leyes que expida el Poder Legislativo en la esfera administrativa, desarrollándolas y complementándolas, ya sea a toda la ley, una parte de ella, un artículo de ella o a varias leyes a la vez, firmadas por los Secretarios de Estado a que el asunto corresponda y promulgadas y publicadas en el Diario Oficial de la Federación.

2. Antecedentes y marco teórico

Como mencionamos anteriormente, en México la facultad reglamentaria conferida al Poder Ejecutivo Federal surge como consecuencia de su facultad de ejecución de las leyes elaboradas por el Poder Legislativo Federal conferida desde la Constitución Española de Cádiz del 18 de marzo de 1812, misma institución que fue copiada del Constitucionalismo Francés.

Es hasta la expedición del Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano, con fecha de 10 de enero de 1822, donde se hace notoria la inclusión expresa de esta facultad de expedir reglamentos por parte del Poder Ejecutivo.

Tiempo después la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824 retoma el otorgar de manera expresa esta facultad de expedir reglamentos en manos del Presidente de la República.

En las disposiciones anteriores a la de las Bases de Organización Política de la República Mexicana de 1843, la facultad del Ejecutivo Federal de expedir reglamentos se le otorgaba tanto para hacer más fácil el cumplimiento de las leyes como de la propia Constitución, es decir podía expedir reglamentos tanto ejecutivos como autónomos, y a partir de esta disposición de 1843 ya solo se le concede dicha facultad para facilitar el cumplimiento únicamente de las leyes que expida el Congreso de la Unión, es decir solo se le permite elaborar reglamentos heterónomos.

Así, consecutivamente, en todas las demás disposiciones, hasta antes de la Constitución Liberal de 1857, se otorgó de manera expresa la facultad del Presidente de la República de expedir los reglamentos necesarios para la ejecución de las leyes que expida el Congreso de la Unión.

A partir de la Constitución Liberal de 1857 cambia la fórmula para el otorgamiento de la facultad reglamentaria y ya no se concede de manera expresa, pero a través de su estudio doctrinario y a través de jurisprudencia emitida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se ha concluido, que de manera implícita, con la frase proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia, faculta al Ejecutivo Federal, por medio de su titular, para expedir los reglamentos necesarios para facilitar la ejecución de las leyes emitidas por el Congreso de la Unión.

3. Función y finalidad

La función del reglamento implica el ejercicio material de la función legislativa en manos de un órgano administrativo, por medio de la determinación de las conductas que se habrán de observar en la aplicación de una ley previamente aprobada por el Órgano Legislativo, aceptado por el Ordenamiento Jurídico Nacional, la doctrina y la jurisprudencia con el nombre de facultad reglamentaria.

Esta función que desempeña el reglamento se encuentra establecida en la fracción I del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no se menciona de manera expresa a los reglamentos pero como analizamos posteriormente, la doctrina y la jurisprudencia, a través de estudios previos, establecieron que este precepto es el fundamento de la facultad reglamentaria, sin existir actualmente discusión al respecto.

La finalidad del reglamento es facilitar y hacer posible la ejecución de la ley, desarrollándola y complementándola, y ser instrumento idóneo para llevar a efecto su contenido, por dos razones fundamentales: La primera de ellas debido a la cercanía que tiene el Poder Ejecutivo con la realidad social, pudiendo éste consultar a técnicos que aplican la ley en la práctica, para analizar y prever las necesidades existentes y con ello elaborar reglamentos más precisos para cubrirlas satisfactoriamente. Y la segunda en cuanto a que el procedimiento de elaboración del reglamento es más expedito que el de la ley, por lo que se adecua

más rápidamente a los problemas que se susciten en un momento determinado de la vida pública de un Estado.

Desde su origen se ha establecido que el Poder Ejecutivo es el único que puede expedir reglamentos y el objetivo de ello es solo uno que se traduce en ejecutar las leyes que expida el Poder Legislativo para facilitar y hacer posible su aplicación.

Por lo tanto la finalidad específica del reglamento es la exacta observancia de las leyes en la esfera administrativa, así como facilitar y hacer posible la aplicación de la ley o leyes que expida el Poder Legislativo de contenido materialmente administrativo, desarrollándolas y complementándolas. En este orden de ideas se expresa la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la siguiente tesis:

INGRESOS FEDERALES COORDINADOS. EL ACUERDO PRESIDENCIAL PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL VEINTITRÉS DE MAYO DE MIL NOVECIENTOS NOVENTA Y SIETE, QUE DESARROLLA LA LEY DE COORDINACIÓN FISCAL, EN LO RELATIVO A COLABORACIÓN ADMINISTRATIVA DE AUTORIDADES, TIENE LA NATURALEZA DE UN REGLAMENTO FEDERAL. De lo previsto en dicho acuerdo se advierte que su finalidad es complementar y desarrollar la Ley de Coordinación Fiscal en lo relativo a la colaboración administrativa de las autoridades locales del Distrito Federal para la recaudación de impuestos federales coordinados y que no sólo contiene lineamientos o reglas relacionadas con la colaboración administrativa fiscal entre tales autoridades y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, sino que, además, incluye disposiciones de observancia general que incorporan, en la esfera competencial de diversos

órganos de la administración pública del Distrito Federal, atribuciones en materia de administración tributaria...⁸³

4. Diferencias entre reglamento y ley

Si bien el reglamento comparte características similares con la ley, al ser un conjunto de normas de carácter general, abstracto e impersonal y de naturaleza materialmente legislativa, también cuenta con características que los hacen diferentes.

La característica más importante que las diferencia se da en razón del nivel jerárquico que ocupa cada conjunto de normas, siendo la ley jerárquicamente superior al reglamento.

La ley se considera como la norma originaria por excelencia, estableciendo en primera instancia las regulaciones existentes, las cuales ella misma puede alterar, modificar o destruir, en cambio el reglamento es la norma secundaria expedida para complementar y facilitar la ejecución de las leyes. En este sentido de subordinación, la ley debe basarse necesariamente en la Constitución y el reglamento en las leyes, sin contravenirlos o ir más allá de lo que establecen.

Otra de las diferencias se da en la voluntad que expresa cada conjunto de normas, ya que la ley expresa la voluntad nacional y el reglamento es el resultado de la expresión de la voluntad de la administración.

Son diferentes en su procedimiento de elaboración pues la ley es producto de un procedimiento legislativo formal un poco complejo, que emana de la Constitución, el cual involucra la toma de decisiones de un órgano colegiado, en tanto que para el reglamento difiere pues su procedimiento de elaboración es más sencillo y

⁸³ *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. México, SCJN, Abril 2002, Novena época, Segunda Sala, Tomo XV, Común, Tesis 2a. XXIX/2002, Pág. 585.

expedito, quedando al margen de la discrecionalidad del titular del Poder Ejecutivo.

Desde el punto de vista formal, tomando en cuenta al órgano que la realiza sin importar la naturaleza material de la actividad, la ley es un acto legislativo pues deriva de la actividad del Poder Legislativo y el reglamento es un acto administrativo pues lo expide el Poder Ejecutivo. Desde el punto de vista material, tomando en cuenta la naturaleza de la actividad sin importar el órgano que la realiza, no difieren pues a ambos se les considera como actos legislativos.

En el cuadro de existencia de las normas, la ley existe y tiene plena validez sin necesidad del reglamento, y el reglamento requiere forzosamente la existencia de la ley, salvo algunas excepciones cuando se trata de reglamentos autónomos sobre los cuales agotaremos posteriormente su estudio, colocando a la ley como un acto principal y al reglamento como uno accesorio.

Por lo que respecta a su obligatoriedad, la ley es obligatoria mientras no se abrogue, sin embargo el reglamento solo se hace obligatorio al estar subordinado a una ley existente. La abrogación o derogación de la ley implica la abrogación o derogación del reglamento, existiendo una excepción para el caso de que en los artículos transitorios de la ley posterior el legislador le dé vigencia al reglamento de la ley anterior. En este mismo criterio las disposiciones contenidas en una ley no pueden ser modificadas por el reglamento pues no puede ir más allá de lo que la ley establece, para su reforma se debe seguir el mismo procedimiento que para su elaboración, en cambio hay mayor facilidad para la reforma del reglamento.

A esta última diferencia entre ambas disposiciones se le conoce como el principio de supremacía de la ley, el cual se encuentra establecido en el artículo 72 inciso f) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que se transcribe:

“Artículo 72. Todo proyecto de ley o decreto, cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las Cámaras, se discutirá sucesivamente en ambas, observándose el reglamento de debates sobre la forma, intervalos y modo de proceder en las discusiones y votaciones... f. En la interpretación, reforma o derogación de las leyes o decretos, se observaran los mismos tramites establecidos para su formación.”

Existen materias reservadas únicamente a la ley, la cual solo ella puede regular, en cambio el reglamento no puede normar sobre estas materias ni ir mas allá de lo que la ley establece, lo que se conoce como principio de reserva de la ley, que, conforme a la Constitución, el Legislativo tiene autoridad formal y exclusividad para regular determinadas materias. El autor Alejandro López Olvera hace mención que este principio aparece como “reacción al poder ilimitado del monarca hasta su formulación en las Constituciones modernas, ha encontrado su justificación en la necesidad de preservar los bienes jurídicos de mayor valía de los gobernados (tradicionalmente libertad personal y propiedad), prohíbe al reglamento abordar materias reservadas en exclusiva a las leyes del Congreso, como son las relativas a la definición de los tipos penales, las causas de expropiación y la determinación de los elementos de los tributos.”⁸⁴

5. Tipos de reglamentos

Desde su origen la facultad reglamentaria ha ido incrementando su campo de actuación, se ha extendido tanto que casi todas las actividades que realiza la administración están reguladas por algún reglamento, originando en la doctrina que exista una especie de reglamento, siendo este el reglamento administrativo, con sus diferentes subespecies, entre las cuales se reconocen a los reglamentos heterónomos, los reglamentos de organización, los reglamentos de necesidad, los reglamentos delegados y los reglamentos autónomos.

⁸⁴ Ídem, p 83.

a) Reglamentos heterónomos

También conocidos como reglamentos de ejecución, son aquellos que desarrollan los preceptos contenidos en una ley, teniendo en ella su justificación y medida. Son aquellos que de manera directa y concreta se vinculan a una ley, de suerte que dicha ley o leyes son completadas, desarrolladas, aplicadas y ejecutadas por el reglamento.

El reglamento heterónimo se entiende como un conjunto de normas derivadas de las disposiciones expedidas por el legislador, en donde la ley no establece ordenación sustantiva alguna, dejando la complementación y desarrollo sobre el caso al reglamento.

Responden a la idea de completar y desarrollar la ley en la que se apoyan, explicando y aclarando su contenido, para lograr con ello se aplique de manera más efectiva la ley.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos solo faculta al Presidente de la República para expedir reglamentos de ejecución o heterónomos, los cuales únicamente pueden detallar y pormenorizar los aspectos de la ley expedida por el Congreso, lo cual puede ser trasladado al ámbito local considerando también como reglamentos heterónomos a aquellos que emite el Gobernador del Estado para complementar y desarrollar una ley expedida por el Congreso Local.

El autor Sergio Valls Hernández define a este tipo de reglamentos como aquellos “que emite el órgano Ejecutivo en ejercicio de atribuciones constitucionales propias, con objeto de hacer posible la aplicación y el cumplimiento de las leyes.”⁸⁵

Por lo tanto las características de este tipo de reglamentos son las siguientes:

⁸⁵ VALLS HERNÁNDEZ, Sergio Armando, Op. cit.; pp. 19 y 20.

- El órgano encargado de expedirlo es el Poder Ejecutivo, quien únicamente pormenoriza y desarrolla la ley a reglamentar, haciendo uso de la facultad que tiene para reglamentar las leyes dictadas por el Congreso.
- La ley a reglamentar debe ser del ámbito de competencia del Poder Ejecutivo, es decir de carácter administrativo.
- Son normas secundarias que complementan la ley en su desarrollo particular, pero no la suplen, limitan o rectifican, contradiciéndola o regulando más allá de lo que establece desvirtuando su espíritu.
- Derivan de lo dispuesto por el artículo 89 fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que son los únicos reglamentos que autoriza la Constitución para ser expedidos por el Presidente de la República. Así como de las disposiciones respectivas contenidas en cada una de las Constituciones Locales, que autorizan a los Gobernadores de los Estados para emitirlos.
- Su expedición implica facilitar la ejecución de la ley, esta última no depende del reglamento y debe cumplirse desde el momento de su promulgación y publicación.

b) Reglamentos de organización

Son los reglamentos expedidos por la Administración Pública sin necesidad de referirse, desarrollar o complementar una ley específica.

Se les conoce como reglamentos, no como leyes, debido a que no siguen el mismo procedimiento de expedición, no requieren de publicación, y carecen de

efectos frente a terceros puesto que se refieren a la actividad interna de la Administración.

Son todos aquellos conjuntos de normas que emiten las Entidades Administrativas para regular las diversas funciones y competencia de sus órganos internos.

En general son aquellos que establecen la organización y funcionamiento de un órgano o dependencia, relativos a sus órganos interiores, operación o servicios que prestan.

Como ejemplo de ellos se encuentran los Reglamentos de las Entidades de la Administración Pública Paraestatal o Descentralizada, en base a su Ley Orgánica o en Decretos del Ejecutivo Federal que les han dado vida jurídica; los reglamentos de organización, funcionamiento o de régimen de los servicios del personal de los órganos Constitucionales Autónomos.

c) Reglamentos de integración

También se les conoce como reglamentos delegados, por lo que para la definición y características de este tipo de reglamento se observará la misma descripción que para los reglamentos delegados que se expondrán posteriormente en este mismo trabajo.

d) Reglamentos de necesidad

El autor Manlio Fabio Casarín los define como “aquellas disposiciones de carácter general, abstractas y obligatorias dictadas por el Poder Ejecutivo para hacer frente a situaciones de emergencia, justificándose en situaciones de anormalidad o excepcionalidad, es decir, se legitima la concentración del poder normativo en la

autoridad ejecutiva para adoptar las medidas adecuadas para hacerle frente a los efectos derivados de dichas situaciones.”⁸⁶

El autor Alejandro López Olvera los define como “una clase de normas jurídicas que dicta el Poder Ejecutivo por causas graves y urgentes, para atender las necesidades públicas y regulando materias que corresponden al órgano legislativo.”⁸⁷

Con base a estas definiciones, si se toman como ciertas, estaremos frente a una práctica reglamentaria anormal basada en la emisión de disposiciones sobre materias reservadas a la ley o con infracción de normas contenidas en las leyes, para atender a situaciones de emergencia derivadas de contingencias económicas, catástrofes, guerra u otras alteraciones del orden público, lo que se denomina como Estado de Necesidad.

En la práctica este tipo de disposiciones tienen el carácter de Decreto-Ley o leyes de necesidad, es decir se les da el rango formal de leyes, considerándose en la doctrina como excepciones al principio de división de poderes establecido en el artículo 49 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Las características que tienen este tipo de disposiciones son su temporalidad, en cuanto a que solo pueden ser válidos durante la existencia de la situación de emergencia, es decir, tienen una vigencia transitoria, encontrando su justificación durante el tiempo que tengan lugar las situaciones de emergencia que se trata de afrontar, presuponiendo la suspensión del ordenamiento ordinario hasta la superación de la situación extraordinaria y la recuperación de la normalidad.

No se aplica, para su elaboración y aprobación, el mismo procedimiento general que siguen los reglamentos heterónomos, pues en él intervienen órganos

⁸⁶ CASARIN LEÓN, Manlio Fabio, Op. cit.; p 95.

⁸⁷ LOPEZ OLVERA, Miguel Alejandro, Op. cit.; p 70.

diferentes del titular de la Facultad Reglamentaria, es decir intervienen en su expedición tanto el Poder Ejecutivo como el Poder Legislativo, convirtiendo al Ejecutivo en un verdadero legislador con la condición de contar con la aprobación de un tercio de los miembros de una de las dos Cámaras.

En el artículo 29 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se le otorga al Presidente de la República facultades extraordinarias para suspender las garantías que fuesen obstáculo para hacer frente, rápida y fácilmente a la situación de emergencia por medio de prevenciones generales, las cuales por provenir del Poder Ejecutivo se les consideraría como reglamentos, para este caso de necesidad, ya que el Legislativo emite leyes y el Ejecutivo reglamentos, pero no se puede hablar de reglamentos expedidos por el Presidente de la República en uso de facultades extraordinarias, ya que la práctica administrativa y legislativa de nuestro país, siempre se le ha señalado a estas disposiciones con el calificativo de leyes de emergencia, dictadas en uso de facultades extraordinarias.

Conforme a este criterio el 11 de junio de 1942, el Poder Ejecutivo expidió la Ley de Prevenciones Generales relativa a la suspensión de Garantías Individuales, a partir de la cual se deduce que en México no existen los reglamentos de necesidad, sino que son denominados como leyes de emergencia.

e) Reglamentos delegados

También son conocidos como reglamentos de integración.

El autor Ismael Farrando, en el libro de Alejandro López Olvera, menciona que “son aquellos que emite el Poder Ejecutivo en virtud de una habilitación que le confiere expresamente el Poder Legislativo a través de una ley formal; es decir, los reglamentos delegados son normas generales dictadas por el Poder Ejecutivo

con base en una autorización o habilitación del Poder Legislativo para que regule materias que le están atribuidas constitucionalmente al Congreso.”⁸⁸

Por su parte el autor Alejandro López Olvera los define como “actos legislativos emanados del Presidente, quien adquiere la competencia de emitirlos por transferencia que el Congreso realiza en él.”⁸⁹

Se dan en el supuesto de que el legislador no regule ciertas situaciones en la ley correspondiente, dejando en manos de los órganos administrativos su regulación, a fin de que complemente o integre el ordenamiento jurídico.

Son una ampliación de las facultades reglamentarias del Ejecutivo, mediante autorización del Congreso, que en nuestro país no se encuentra autorizada por la Constitución puesto que no derivan de la facultad constitucional consagrada en el artículo 89 fracción I, sino de una habilitación legislativa expresa para completar una ley, de las llamadas leyes en blanco o leyes marco.

Si bien la Constitución no regula esta situación, en la doctrina, algunos autores consideran que se puede observar esta autorización de la delegación reglamentaria a favor de diversas autoridades en varias leyes.

Una de esas leyes es el Código Fiscal de la Federación, el cual, en su artículo 31 fracción I inciso g), faculta a las autoridades fiscales para establecer reglas de carácter general.

También se puede observar en los artículos 5 y 19 de la Ley de Comercio Exterior que habilitan a la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial para expedir disposiciones de carácter administrativo en cumplimiento de Tratados Internacionales o Convenios Internacionales de los que México forma parte, y a

⁸⁸ Ídem, p 67.

⁸⁹ Ídem, p 68.

las Dependencias de la Administración Pública Federal para establecer medidas de regulación o restricción no arancelaria a la exportación, importación o tránsito de mercancías, respectivamente.

Y por último se encuentra Ley Agraria cuyo artículo 114 autoriza a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para emitir Reglamentos Públicos de Crédito Rural.

Se considera a este tipo de reglamentos como inconstitucionales porque el Congreso de la Unión no puede delegar sus facultades en órganos de la Administración Pública y va en contra del principio de reserva de la ley y también, como mencionamos anteriormente, la facultad reglamentaria es indelegable.

Otra razón por la que se consideran como inconstitucionales es porque van en contra de lo establecido en el artículo 62 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que prohíbe que se reúnan en una sola persona dos o más de los poderes del Estado.

f) Reglamentos autónomos

Se reconoce como tal a aquellas disposiciones de carácter general, abstracto e impersonal, expedidas por el titular del Poder Ejecutivo, para reglamentar directamente preceptos constitucionales.

Se expiden no para facilitar la ejecución de leyes, sino como complementos normativos, al mismo nivel jerárquico que estas.

En nuestro Sistema Jurídico Mexicano, anteriormente, algún sector de la doctrina consideraba que los artículos 10 y 21 constitucional justificaban su existencia, entendiendo como tales a los nombrados reglamentos de policía y buen gobierno.

El artículo 10, hasta antes de su reforma el 22 de octubre de 1971, disponía:

“Artículo 10. Los habitantes de los Estados Unidos Mexicanos tienen libertad de poseer armas de cualquier clase, para su seguridad y legítima defensa hecha excepción de las prohibidas expresamente por la ley, y de las que la Nación reserve para el uso exclusivo del ejército, armada y guardia nacional; pero no podrán portarlas en las poblaciones, sin sujetarse a los reglamentos de policía.”

Después de su reforma el 22 de octubre de 1971 y hasta la actualidad, establece:

“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.”

En la actualidad ya no se encuentra la palabra reglamento en el contenido en esta disposición, es por ello que el artículo 10 constitucional, a partir de su reforma, no deja lugar a duda acerca de la eliminación de esos reglamentos, pues se suprimió por completo esa palabra.

El artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece:

“Artículo 21... Compete a la autoridad administrativa la aplicación de sanciones por las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía, las que únicamente consistirán en multa, arresto hasta por treinta y seis horas o en trabajo a favor de la comunidad; pero si el infractor no pagare la multa que se le hubiese impuesto, se

permutara esta por el arresto correspondiente, que no excederá en ningún caso de treinta y seis horas...”

Se formuló en la doctrina la existencia de los reglamentos autónomos en este artículo, puesto que algunos autores consideran se reconoce la posibilidad de que los reglamentos de policía y buen gobierno regulen estas materias sin que necesariamente se refieran a una ley expedida por el Poder Legislativo y por lo tanto sin necesitar de su existencia relacionándose directamente con la Constitución.

Algunos otros autores no comparten este criterio pues expresan que la palabra reglamento utilizada en dicho precepto debe entenderse como sinónimo de ley, tanto en sentido formal como material.

Si se le diera una interpretación literal a dicho precepto implicaría otorgar al poder Ejecutivo de facultad para restringir las libertades individuales, en tanto que la finalidad de los reglamentos de policía y buen gobierno es preservar el orden público en sus conceptos de seguridad, tranquilidad, salubridad y moralidad pública, lo que iría en contra del principio de reserva de la ley, por lo que su existencia no deriva del artículo 21 constitucional.

Al respecto la Suprema Corte de Justicia de la Nación emitió una tesis, la cual actualmente se encuentra interrumpida, que aclara este mismo sentido en el que los reglamentos de policía y buen gobierno no deben ser considerados como reglamentos autónomos:

REGLAMENTOS AUTÓNOMOS (ANUNCIOS). En nuestro régimen legal, no están proscritos los reglamentos autónomos, como pueden citarse por vía de ejemplo, los Reglamentos de Policía y Buen Gobierno, que encajan perfectamente en tal denominación, y que sin embargo nadie pone en duda su obligatoriedad, ni tampoco puede

tachárseles de inconstitucionales. Ahora bien, es incorrecta la argumentación en el sentido de que el Reglamento de Anuncios, Rótulos, Letreros y Avisos en el Distrito Federal es autónomo, y que no existiendo ninguna ley cota aplicación reglamente, resulta inconstitucional; porque esa reglamentación se encuentra debidamente fundada en los artículos 21 y 24 de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, preceptos que plenamente facultan al propio Departamento, para expedir reglamentos como el de que se trata.⁹⁰

Retomando, el Presidente de la República se encuentra expresamente facultado por el artículo 89 fracción I constitucional, para proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de las leyes emitidas por el Congreso, y no para reglamentar directamente la Constitución. No deben existir reglamentos autónomos, si el constituyente utilizó esa palabra en los artículos 10 y 21 de la Constitución, a través de la doctrina, ha sido considerado que no lo hizo con técnica jurídica, en virtud de que nuestra Constitución otorga facultades limitadas a los Poderes Federales.

Otros autores consideran que el artículo 27 párrafo quinto faculta al Ejecutivo Federal, a través de su titular, para reglamentar algunas materias sin la necesidad de la existencia de una ley previa correspondiente. El Poder Ejecutivo Federal, de acuerdo con este precepto constitucional, podrá reglamentar, sin necesidad de una ley previa, en los siguientes casos, cuando se trate de la extracción y utilización de las aguas del subsuelo, así como establecer zonas vedadas, al igual que para las demás aguas de propiedad nacional.

En este mismo sentido la Constitución también le otorga la facultad de reglamentar, sin necesidad de ley previa, en materia sanitaria, en base a lo

⁹⁰ *Semanario Judicial de la Federación LXXVIII*. México, SCJN, Quinta época. Segunda Sala, Tesis Aislada, Pág. 2139.

establecido por el artículo 73 fracción XVI de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Resulta ilógico que el Presidente de la República reglamente directamente la Constitución, teniendo la facultad de iniciativa de leyes, contemplada en el artículo 71 fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a través de la cual puede obtener el mismo resultado, por lo que, para efectos del presente, negamos su existencia.

A través de la historia, en la Constitución Federalista de 1824 y en la Centralista de 1836, se facultaba expresamente al Poder Ejecutivo Federal para reglamentar la propia Constitución, es tiempo después, en la Constitución de 1843, donde se limita esta facultad concedida al Ejecutivo, haciéndose competente para expedir reglamentos únicamente sobre leyes, imponiendo como límite a la ley misma, de tal manera que el reglamento no podía alterar ni modificar el alcance de la ley de la cual derivaba y dependía.

Por lo tanto la facultad reglamentaria del Ejecutivo no puede tener por objeto preceptos de la Constitución, pues la reglamentación de éstos preceptos, como mencionamos anteriormente, se logra a través de las leyes reglamentarias y orgánicas de la Constitución, expedidas por el Poder Legislativo.

6. Procedimiento de expedición

Todo el ordenamiento Jurídico del Estado Mexicano se elabora siguiendo un procedimiento previamente establecido ya sea en la Constitución, en las leyes o en los reglamentos.

Para el caso de la elaboración de las leyes emanadas por el Poder Legislativo, este procedimiento se encuentra establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, donde se mencionan plazos, órganos que intervienen,

y pasos a seguir. En esta misma normatividad se menciona que se seguirá el mismo procedimiento tanto para la elaboración como para la reforma, derogación o adición de las mismas. Forzosamente dichas normas tienen que cumplir estas formalidades para que sean válidas.

Para el caso de los reglamentos no existe realmente procedimiento alguno establecido, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos únicamente señala en su artículo 92 que, para que tengan plena validez los reglamentos expedidos por el Poder Ejecutivo Federal, deben estar firmados por el Secretario de Estado a que el asunto corresponda.

Basados en la idea de que todas las normas jurídicas se crean con arreglo a otra norma jurídica de mayor jerarquía, las leyes se crean de acuerdo a un procedimiento previamente establecido en la Constitución, pues es una norma con más alta jerarquía de la que posee, y los reglamentos se elaboran siguiendo un procedimiento previamente establecido ya sea en la Constitución o en las leyes emanadas del Poder Legislativo, por ser jerárquicamente superiores.

Al respecto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, expresó su opinión en la siguiente tesis aislada que dispone:

LEYES, PRINCIPIO DE JERARQUIA NORMATIVA (DE LAS), ESTABLECIDO POR EL ARTICULO 133 CONSTITUCIONAL. ...El orden Jurídico, especialmente aquel cuya personificación constituye el Estado, no es, por tanto, una dispersión de ordenamientos anárquicamente subordinados entre sí y a gusto de los gobernantes, sino que es indudablemente, una verdadera jerarquía que se integra con base en diversos niveles. La unidad de esas normas hallase constituida por el hecho de que la creación de las de grado más bajo, se encuentra determinada por otras de nivel superior, cuya creación es prevista, a su vez, por otra todavía más alta, hasta llegar

a la norma primaria o fundamental que representa, siempre, la suprema razón de validez de todo orden jurídico...⁹¹

En este sentido de jerarquía, la Constitución solo establece, para el procedimiento de elaboración de reglamentos por parte del Poder Ejecutivo Federal, el requisito de estar firmados por el Secretario de Estado a que el asunto corresponda, por lo que para conocer el procedimiento de elaboración de este conjunto de normas se hace necesario recurrir a las leyes.

En un nivel inferior, que es el de las leyes, encontramos que, respecto al procedimiento de elaboración de reglamentos por parte del Poder Ejecutivo Federal, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en su artículo 12 establece en principio la formulación de un proyecto de reglamento del Presidente de la República por parte de cada Secretaría de Estado respecto de los asuntos de su competencia. La Ley Federal de Procedimiento Administrativo, en su artículo 69-H también otorga a las dependencias y organismos de la Administración Pública Federal la competencia de elaborarlos, pero en esta disposición no los refiere como proyectos de reglamentos sino como anteproyectos.

Tomando lo establecido por el Acuerdo por el que se emiten los lineamientos para la elaboración, revisión y trámite de reglamentos del Ejecutivo Federal, en su punto cuarto, el anteproyecto es el documento elaborado por la dependencia o entidad competente para ser sometido a la revisión y dictamen de las instancias respectivas, hasta antes de su presentación a la Consejería Jurídica.

Se les denomina como anteproyectos y no como reglamentos, tal cual, debido a que ningún otro órgano de la Administración Pública, que no sea el Poder Ejecutivo, puede expedir reglamentos, solamente pueden elaborar estos proyectos

⁹¹ *Semanario Judicial de la Federación I.* México, SCJN, Segunda Parte-1, Enero a Junio de 1988, Octava época. Tribunales Colegiados de Circuito, Tesis aislada, Pág. 394.

de normas reglamentarias dentro de su competencia en razón de la materia de la norma a expedir.

Bajo el mandato del Presidente Vicente Fox Quesada se expidió la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 11 de junio de 2002, en cuyo artículo 10 y posteriores se creó la obligación para las dependencias y entidades públicas de difundir los anteproyectos de reglamentos, por lo menos con 20 días de anticipación a la firma del Presidente de la República. Marca esta obligación de difusión a través de la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal o de la Comisión Federal de Mejora Regulatoria.

Siguiendo lo establecido por el Acuerdo por el que se emiten los lineamientos para la elaboración, revisión y trámite de reglamentos del Ejecutivo Federal, en su punto sexto, la dependencia o entidad de la Administración Pública Federal, en la elaboración del anteproyecto de reglamento expedido por el Poder Ejecutivo Federal, tiene la obligación de solicitar la opinión de las dependencias y entidades cuyo ámbito de competencia tenga relación con el anteproyecto de que se trate, las cuales serán emitidas por conducto de las unidades administrativas de apoyo jurídico de las dependencias y entidades correspondientes, en un plazo no mayor a treinta días hábiles contados a partir de la fecha de recepción de la solicitud respectiva.

Para el caso de que necesite informes, datos o la cooperación técnica de cualquier otra dependencia o entidad, podrá solicitarlo, teniendo ésta última la obligación de proporcionarlo de acuerdo al artículo 25 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Cuando se trate de anteproyectos de reglamentos interiores y de decretos que impliquen la modificación de las estructuras orgánicas y ocupacionales de dependencias o entidades de la Administración Pública Federal, se presentarán a

la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para que emita el dictamen de impacto presupuestario correspondiente, también se le podrá solicitar lo emita cuando se considere que el anteproyecto de reglamento, que no sea interior, pueda tener algún impacto presupuestario.⁹² De la misma manera deben ser presentados ante la Secretaría de la Función Pública, para efectos de que esta emita un predictamen sobre la estructura orgánica u ocupacional de la dependencia o entidad de que se trate.⁹³

Los anteproyectos de reglamentos, retomando lo establecido en el artículo 69-H de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, para el caso de que impliquen costos de cumplimiento para los particulares, deben de ser remitidos a la Comisión Federal de Mejora Regulatoria, cuando menos treinta días hábiles antes de la fecha en que se pretenda emitir el acto o someterlo a la consideración del Poder Ejecutivo Federal, para su revisión y dictamen, junto con una manifestación de impacto regulatorio, la cual facilita la recopilación de información de las personas afectadas, propiciando una discusión de las ventajas y desventajas de las regulaciones propuestas y promueve una rendición de cuentas mas efectiva ayudando a las autoridades reguladoras consideren las mejores prácticas reguladoras durante el proceso de revisión de anteproyectos.⁹⁴

Este formulario de manifestación de impacto regulatorio esta compuesto por cinco secciones: datos del anteproyecto, objetivos y análisis jurídico, justificación de acciones regulatorias específicas, efectos del anteproyecto e información de apoyo. Debiendo con este, la Comisión Federal de Mejora Regulatoria, justificar la necesidad, legalidad, racionalidad y efectos esperados con la regulación propuesta,⁹⁵ con el fin de promover la transparencia en la elaboración y aplicación de las regulaciones.

⁹² Punto Octavo del Acuerdo por el que se emiten los lineamientos para la elaboración, revisión y trámite de reglamentos del Ejecutivo Federal, DOF 2 de diciembre de 2004.

⁹³ Punto Noveno del Acuerdo por el que se emiten los lineamientos para la elaboración, revisión y trámite de reglamentos del Ejecutivo Federal, DOF 2 de diciembre de 2004.

⁹⁴ LÓPEZ OLVERA, Miguel Alejandro, Op. Cit.; p 130.

⁹⁵ Ídem, pp. 130 y 131.

El dictamen que elabora la Comisión Federal de Mejora Regulatoria, sobre el anteproyecto propuesto por las dependencias y organismos de la Administración Pública Federal, consiste en su opinión sobre el mismo, puede suceder que lo emita o no, o que designe a un experto en la materia sobre la cual trata el anteproyecto para que lo elabore.

Para el caso de que decida no dictaminar debe elaborar un oficio en el que haga constar, que el anteproyecto y su manifestación de impacto regulatorio, fueron remitidos a la Comisión Federal de Mejora Regulatoria, en tiempo y forma cumpliendo con el proceso de revisión.

La designación del experto sobre la materia que trate el anteproyecto y su manifestación de impacto regulatorio, para elaborar el dictamen, la puede realizar en dos supuestos: que el anteproyecto sea de alto impacto y que la Comisión Federal de Mejora Regulatoria haya solicitado ampliaciones y correcciones a la manifestación de impacto regulatorio y considere son insatisfactorias; ambos opuestos se encuentran establecidos en el artículo 69-I de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, que dispone:

“Artículo 69-I... Cuando a criterio de la Comisión la manifestación siga siendo defectuosa y el anteproyecto de que se trate pudiera tener un amplio impacto en la economía o un efecto sustancial sobre un sector específico, podrá solicitar a la dependencia u organismo descentralizado respectiva que con cargo a su presupuesto efectúe la designación de un experto, quien deberá ser aprobado por la Comisión. El experto deberá revisar la manifestación y entregar comentarios a la Comisión y a la propia dependencia u organismo descentralizado dentro de los cuarenta días hábiles siguientes a su contratación. “

Una vez que se encuentran elaborados el anteproyecto y su manifestación de impacto regulatorio, y se le han incorporado las observaciones de las dependencias y entidades cuyo ámbito de competencia se vincule a la materia objeto de reglamentación, así como las de orden presupuestario de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, las de carácter administrativo de la Secretaría de la Función Pública y las de impacto regulatorio de la Comisión Federal de Mejora Regulatoria, lo que se conoce como anteproyecto pasa a convertirse en proyecto.

Una vez conformado el proyecto de normas jurídicas reglamentarias que expedirá el Poder Ejecutivo Federal, se remite a la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, por conducto de las unidades jurídicas de las dependencias, con una anticipación mínima de treinta días respecto de la fecha en que se pretenda que sean sometidos a la consideración y, en su caso, firma del Presidente de la República. Se debe presentar en la Oficina del Consejero Jurídico, quien los turnará a la Consejería Adjunta para su revisión y trámite correspondiente, de lo contrario se tendrá como no presentado.⁹⁶

Asimismo, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en su artículo 43 fracción IV, establece:

“Artículo 43. A la Conserjería Jurídica del Ejecutivo Federal corresponde el despacho de los asuntos siguientes:... IV. Revisar los proyectos de reglamentos, decretos, acuerdos, nombramientos, resoluciones presidenciales y demás instrumentos de carácter jurídico, a efecto de someterlos a consideración y, en su caso, firma del Presidente de la Republica;...”

Una vez remitido a la Consejería Adjunta de la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, ésta realiza su revisión jurídica, formulando las observaciones que estime

⁹⁶ Capítulo Tercero del Acuerdo por el que se emiten los lineamientos para la elaboración, revisión y trámite de reglamentos del Ejecutivo Federal, DOF 2 de diciembre de 2004.

conducentes, las cuales podrán ser desahogadas por escrito o en reuniones de trabajo con la dependencia promovente y las demás dependencias y entidades cuyo ámbito de competencia se relacione con el proyecto, debiendo estar representadas por servidores públicos de sus unidades administrativas de apoyo jurídico, quienes deberán contar con las atribuciones y el nivel jerárquico suficiente para asumir los acuerdos que la naturaleza del asunto requiera. También podrán participar servidores públicos de las unidades administrativas técnicas de la dependencia o entidad de que se trate.⁹⁷

Le corresponde, a la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, resolver en definitiva sobre las observaciones de carácter jurídico que formulen las dependencias y entidades que hayan participado en el proceso de revisión. Durante este trámite de revisión, la Consejería Adjunta podrá solicitar la opinión técnica de las dependencias y entidades que estime convenientes, así como la presentación de documentos, dictámenes y estudios.⁹⁸

Realizadas las observaciones que haya formulado la Consejería Adjunta de la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, se anexaran al proyecto de reglamento o decreto, para que la misma Consejería Adjunta realice la impresión del proyecto, en papel oficial de la Presidencia de la Republica, en original y cinco copias, autorizando que se recabe el refrendo de los titulares de las Secretarías que correspondan. La dependencia promovente recabará los refrendos que el proyecto requiera.⁹⁹

Actualmente el artículo 92 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que:

⁹⁷ Capítulo Cuarto del Acuerdo por el que se emiten los lineamientos para la elaboración, revisión y trámite de reglamentos del Ejecutivo Federal, DOF 2 de diciembre de 2004.

⁹⁸ Ídem.

⁹⁹ Ídem.

“Artículo 92. Todos los reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del Presidente deberán estar firmados por el Secretario de Estado a que el asunto corresponda, y sin este requisito no serán obedecidos.”

También la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en su artículo 13, contiene este requisito, agregando:

“Artículo 13... y cuando se refieran a asuntos de la competencia de dos o más Secretarías o Departamentos, deberán ser refrendados por todos los titulares de los mismos.

Tratándose de los decretos promulgatorios de las leyes o decretos expedidos por el Congreso de la Unión, solo se requerirá el refrendo del titular de la Secretaría de Gobernación.”

Este refrendo secretarial es un acto obligatorio, significa la responsabilidad que asumen los Secretarios sobre la legitimidad de los actos del Jefe de Estado que se dictan en los ramos de la Administración Pública a cada Secretaría.¹⁰⁰ En caso de que falte, se incurriría en una omisión al artículo 92 Constitucional, logrando con esto que el reglamento no tenga consecuencias jurídicas para el gobernado haciéndose inválido.

Ya recabados los refrendos respectivos, la Consejería Adjunta remitirá el proyecto de reglamento o de decreto a la Oficina del Consejero Jurídico del Ejecutivo Federal quien, en caso de estimarlo procedente, lo someterá a la consideración y firma del Presidente de la República. La firma del Presidente de la República significa la promulgación formal del reglamento.

También puede darse el caso de que el Presidente de la República no apruebe el proyecto de reglamento y lo vete. Este veto es la facultad con la que cuenta para

¹⁰⁰ LOPEZ OLVERA, Miguel Alejandro, Op. Cit.; p150.

objetar, mediante las observaciones respectivas, ya sea en su todo o en parte, un reglamento o una disposición de carácter general que le envía la Consejería Jurídica o el Congreso para su promulgación.¹⁰¹ Con esta facultad realiza las observaciones que estima necesarias regresándolo a la Consejería Adjunta para que lo discutan nuevamente, y una vez realizada esa discusión se remita nuevamente a la aprobación del Presidente de la República para que lo firme.

Una vez firmado por el Presidente de la República, la Consejería Adjunta programará, conjuntamente con la Secretaría de Gobernación, su publicación en el Diario Oficial de la Federación,¹⁰² ya que en México, tanto las leyes como los reglamentos o cualquier otra norma jurídica, para que surtan efectos tienen que ser dados a conocer a quienes deben cumplirlos en el órgano de difusión oficial llamado Diario Oficial de la Federación. En este mismo sentido el Código Civil Federal, de acuerdo con sus artículos 3 y 4, establece que una vez publicada la ley, empieza a surtir sus efectos con toda fuerza obligatoria para todos los habitantes del país, agregando en su artículo 21 que la ignorancia de las leyes no excusa su incumplimiento, siempre y cuando se encuentre publicada.

Este acto de publicación consiste en la difusión y la accesibilidad del texto de la norma jurídica a la comunidad, es el punto de referencia para determinar el momento concreto en que el reglamento entra en vigor.¹⁰³

Al respecto la Ley del Diario Oficial de la Federación y Gacetas Gubernamentales, en su artículo 4, establece esta obligación para el Poder Ejecutivo Federal de publicar los ordenamientos y disposiciones que enumera el artículo 3 de esta misma ley, y que son:

¹⁰¹ TENA RAMÍREZ, Felipe, Op. cit.; p 236.

¹⁰² Punto Vigésimo Tercero del Acuerdo por el que se emiten los lineamientos para la elaboración, revisión y trámite de reglamentos del Ejecutivo Federal, DOF 2 de diciembre de 2004.

¹⁰³ LÓPEZ OLVERA, Miguel Alejandro, Op. cit.; p 153.

“Artículo 3. Serán materia de publicación en el Diario Oficial de la Federación:

- I. Las leyes y decretos expedidos por el Congreso de la Unión;
- II. Los decretos, reglamentos, acuerdos y órdenes del Ejecutivo Federal que sean de interés general;
- III. Los acuerdos, circulares y órdenes de las dependencias del Ejecutivo Federal, que sean de interés general;
- IV. Los tratados celebrados por el gobierno de los Estados Unidos Mexicanos;
- V. Los acuerdos de interés general emitidos por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación;
- VI. Los actos y resoluciones que la Constitución y las leyes ordenen que se publiquen en el periódico oficial; y
- VII. Aquellos actos o resoluciones que por propia importancia así lo determine el Presidente de la República.”

Este acto de publicación lo realiza en conjunto y por conducto de la Secretaría de Gobernación con fundamento en el artículo 27 fracciones II y III de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que dispone:

“Artículo 27. A la Secretaría de Gobernación corresponde el despacho de los siguientes asuntos:... II. Publicar las leyes y decretos del Congreso de la Unión, alguna de las dos Cámaras o la Comisión Permanente y los reglamentos que expida el Presidente de la República, en términos de lo dispuesto en la fracción primera del artículo 89 constitucional, así como las resoluciones y disposiciones que por ley deban publicarse en el Diario Oficial de la Federación;

III. Administrar y publicar el Diario Oficial de la Federación;...”

CAPITULO IV. Omisión Reglamentaria

1. Concepto

Por lo que respecta a este concepto de omisión reglamentaria ha sido problemático el definirlo pues la doctrina no lo ha desarrollado, apenas encontramos alguna que otra referencia en libros generales, tampoco la legislación ni la jurisprudencia identifican este concepto, en la jurisprudencia ha sido tratado pero con un enfoque distinto al que pretendemos dar, ha sido visto como el incumplimiento de disposiciones reglamentarias por parte de las autoridades obligadas a ello y no como una equivalencia a la institución de la omisión legislativa, que es lo que pretendemos proyectar.

Un segundo problema que se presenta se da en razón de la variedad de definiciones que se ha dado sobre la omisión, pareciera fácil dar una definición inicial en base a ello, pero la dificultad emana de la profundización del concepto con el objeto de delimitarlo y precisar sus características distintivas para evitar oscuridad y confusión con las demás figuras similares.

Para poder dar un concepto claro de lo que es la omisión reglamentaria, es preciso partir de la definición que se da en la doctrina jurídica del concepto de omisión.

Este en un principio implica una inactividad, un dejar de hacer o decir algo, una conducta humana negativa de no hacer, en virtud del presente estudio significa la ausencia de norma.

Este concepto tiene su origen en el Derecho Romano donde se empleaba tanto en la esfera privada como en la pública. En la esfera privada se hacía presente en varios casos, como por ejemplo en los casos en que el juez se abstenía de dictar sentencia o cuando el testador olvidaba mencionar al heredero legítimo. Y en la

esfera pública se empleaba, por ejemplo, cuando un magistrado omitía exigir una caución como la tutelar.¹⁰⁴

Lo importante en ambos casos es que se hace visible la presencia de una obligación de hacer, de realizar determinada acción o conducta, la cual se convierte en omisión por un dejar de hacer, originando con ello ciertas consecuencias jurídicas.

En el Derecho Civil la palabra omisión se entiende en el sentido de “abstención en cuanto al cumplimiento de las obligaciones en las que se encarna el papel de deudor o con respecto a deberes, incluso derechos a la par... si bien la consecuencia suele ser en todo caso la del resarcimiento de los perjuicios patrimoniales o el relevo de funciones mal desempeñadas”¹⁰⁵

En la doctrina se considera que el concepto de omisión en el Derecho Constitucional fue retomado del Derecho Penal. Por su parte el autor Luis Silvela, tomado del libro de José Julio Fernández Rodríguez, afirmaba que “a principios de siglo (siglo XX) la omisión es la inactividad de la voluntad que deja de traducir la idea de la ley en hechos reales.”¹⁰⁶ De esta definición se entiende a la omisión como un no realizar lo que obliga la ley en contraposición con la acción, la cual trae consigo determinadas consecuencias jurídicas, en razón de que se presume que la norma procura la protección y defensa de determinado bien jurídico.

La diferencia principal de este concepto en ambas ramas del Derecho radica en la persona a la que va dirigida ya que en el Derecho Penal la omisión se dirige a personas físicas, y en el Derecho Constitucional esta dirigida a los Poderes Públicos del Estado.

¹⁰⁴ FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, José Julio. *La inconstitucionalidad por omisión. Teoría general. Derecho comparado, el caso español*, España, Editorial Civitas, 1998, p 70.

¹⁰⁵ CABANELLAS, Guillermo. *Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual. Tomo V*. Argentina, Editorial Heliasta, 1989, p 672.

¹⁰⁶ FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, José Julio, Op. cit., p 72.

En ocasiones la ley, por lo general en sus artículos transitorios, obliga al Poder Ejecutivo para expedir un reglamento, ya sea para alguna de sus partes o capítulos o para esa ley en su totalidad. Tomando en cuenta los estudios doctrinales, se asegura que los artículos transitorios de una ley, son parte de ella y cuentan con el mismo nivel de jerarquía, por lo que si aparecen en el texto de la ley forman parte de ella tanto formal como materialmente, siendo de la misma naturaleza normativa. Por lo regular este tipo de preceptos aparecen al final del cuerpo normativo en un capítulo especial denominado transitorios, haciéndose esenciales en la estructura normativa, puesto que son los que fijan la fecha de vigencia de las leyes.

Los artículos transitorios comparten la misma estructura normativa que las otras normas jurídicas que componen a la ley, por lo que se les considera normas jurídicas en sentido estricto, aunque de tipo accesorio pues solo pueden existir en vinculación con otras disposiciones normativas. Esta estructura se compone por el supuesto o hipótesis, por el nexo atributivo y por la sanción o consecuencia jurídica.

La diferencia entre ambas se da en razón del tiempo de vigencia con el que cuentan, pues los transitorios tienen una vigencia de tipo restringida mientras el resto tiene una vigencia indefinida, es decir, tras ser publicada la ley, los transitorios estarán vigentes hasta que la autoridad correspondiente haga lo que dicta dicho artículo o hasta que ocurra un determinado acontecimiento, perdiendo eficacia al cumplir su cometido, es por ello que se les denomina transitorios, en razón de su función temporal. Otra diferencia esencial se da en razón del sujeto normativo, puesto que en los transitorios este siempre será la autoridad y en el resto del texto normativo se contempla a los individuos.

Existen tres clases de artículos transitorios: los que determinan la vigencia de una norma, los que establecen la derogación de una o varias disposiciones jurídicas y los que establecen un mandato al legislador o a determinada autoridad, como en

este caso al Poder Ejecutivo para emitir las disposiciones necesarias para la debida instrumentación de la norma. La segunda clase es una excepción a la vigencia temporal del artículo transitorio, haciéndose permanente, ya que una vez que deroga un cuerpo normativo no puede volver a tener eficacia o vigencia alguna, aunque se derogue dicho transitorio.

Es importante señalar que la entrada en vigor de los artículos transitorios se da desde el momento en que se realiza su publicación, convirtiéndose desde ese momento en obligatorios para las autoridades correspondientes, y sus efectos se verifican hasta que se cumple el término o condición que prevén. En caso de infracción a lo previsto, indebida aplicación o interpretación, se hace impugnabile por el afectado y la autoridad que debía acatarla puede resultar responsable, ya que la aplicación de una norma derogada o que no ha entrado en vigor así como su manipulación vician el acto haciéndolo anulable.

Por lo tanto, omisión significa no hacer aquello a lo que, de forma concreta, se estaba jurídicamente obligado. Esta omisión se debe vincular con la exigencia normativa de un actuar, de una obligación de hacer, por lo que si lo trasladamos al tema que nos atañe, entonces podrá hablarse de omisión reglamentaria cuando el Poder Ejecutivo, a través de su titular, no cumple con la obligación de emitir el reglamento correspondiente durante el tiempo previsto, obligación conferida por orden del Poder Legislativo en los artículos transitorios de una ley.

En resumen, las omisiones reglamentarias se entienden, en sentido jurídico, como el no hacer aquello a lo que, en forma concreta, el Poder Ejecutivo estaba legalmente obligado a realizar, esto es, expedir el reglamento sobre la ley correspondiente durante el plazo establecido en la misma, mandato emitido por el Congreso de la Unión en el transitorio de dicha Ley.

La postura en México sobre las omisiones reglamentarias aun no ha sido constituida ni desarrollada, apenas se comienza a desarrollar esta visión en el

aspecto de las omisiones legislativas, por lo que para el estudio posterior de esta institución se hace necesario el vincular a las omisiones reglamentarias con las omisiones legislativas, en virtud de su semejanza.

2. Inconstitucionalidad

Uno de los principios fundamentales de Derecho Constitucional es el de división de poderes, cuyo objetivo fundamental es impedir el ejercicio arbitrario de los distintos Poderes, funcionando como mecanismo para limitar al poder público, ya que se estima que el ordenamiento jurídico de un Estado es resultado de la expresión de la voluntad del elemento humano que conforma ese Estado.

La principal función de la Constitución consiste en regular las relaciones entre los gobernados y el poder público a través del establecimiento de un catálogo de garantías individuales así como la organización, estructura y atribución de facultades de los distintos órganos del Estado, limitando el campo de actuación del poder público.

Otro principio de igual importancia en Derecho Constitucional es el de la supremacía de la Constitución, que consiste en la cualidad de esta para fungir como la norma superior a todos los demás cuerpos normativos, otorgándole validez y unidad al ordenamiento jurídico nacional, de esta manera, para que una norma jurídica cualquiera sea válida, requiere encontrar su fundamento en las respectivas normas superiores y, principalmente, en la Constitución.

Este principio, de acuerdo con el criterio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ocasiona que cuando las normas secundarias o inferiores a los preceptos constitucionales se opongan al contenido de la Constitución pierdan su validez, por lo que no está obligado el particular a acatarlas, imponiendo a la autoridad el deber de ajustar a los preceptos constitucionales todos aquellos actos y disposiciones normativas que realicen en el ejercicio de sus atribuciones.

Dada la importancia de estos dos principios Constitucionales analizaremos, a continuación, si la omisión reglamentaria es inconstitucional o no.

El artículo 89 fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos otorga al Poder Ejecutivo a través de su titular, que es el Presidente de la República, la facultad reglamentaria. Por lo que se hace necesario definir los conceptos tanto de facultad como de obligación para el desarrollo del presente punto.

Facultad, en voz del autor Rolando Tamayo y Salmorán, “proviene del latín *facultas-atis*: capacidad, facilidad, poder; de *facul* y *facile*: fácilmente; de *facilitas-atis*: habilidad; de *faciles-e*: factible; de *facio-is-ere-factum*: hacer. Significa el poder o la habilidad para realizar una cosa.”¹⁰⁷

Su concepto jurídico implica la potestad por la que esta investido jurídicamente un individuo, por una norma de derecho, para realizar un acto jurídicamente válido, para producir efectos jurídicos previstos, que presupone la posesión de una potestad para modificar de manera válida la situación jurídica, creando con ello obligaciones, derechos y facultades.

La atribución de facultades, en cumplimiento del principio de división de poderes, deriva del ordenamiento jurídico del Estado, a través del cual se distribuyen las facultades a cada autoridad delimitando su campo de actuación. Mediante ellas el Poder Público realiza una serie de actos y hechos que le permiten alcanzar sus fines, en la medida de los fines a lograr será el alcance de la atribución de facultades.

¹⁰⁷ *Diccionario Jurídico Mexicano, Tomo II*, México, Editorial Porrúa e Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1998, p 106.

Por otro lado la obligación es un precepto que implica cumplimiento. “Es el deber, como la obediencia al superior. Es la carga, tarea, función exigida por ley, reglamento o naturaleza del estado o situación. Mas estrictamente, en lo jurídico, el vínculo legal, voluntario o de hecho que impone una acción u omisión.”¹⁰⁸

Del estudio del artículo 89 fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los conceptos anteriores, resulta claro que la Constitución no obliga al Presidente de la República a expedir reglamentos, sino solo le otorga la facultad de hacerlo, aún cuando exista una ley vigente, pudiendo emitirlo si es que así lo decide, queda a su libre juicio el dictar un reglamento, al margen de que la ley del Congreso lo necesite o no para hacer posible o mas sencilla su aplicación, por lo que se considera que para la aplicación de esta facultad cuenta para ello con un poder discrecional.

En el estudio de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de las diversas leyes vigentes en el Sistema Jurídico Mexicano no encontramos procedimiento alguno que obligue o presione al Presidente de la República para que expida los reglamentos necesarios.

A lo largo de la historia, el ejercicio de esta facultad, siempre ha sido producto del poder discrecional a favor del Presidente de la República, la práctica lo hace visible en el aspecto de que algunas leyes cuentan con reglamento y otras no, no por ello significa que la ley sea irregular frente a las otras leyes o a la Constitución.

En contrariedad a este poder discrecional otorgado por la Constitución al Presidente de la República, algunas ocasiones la ley, por lo general en sus artículos transitorios, lo condiciona para expedir un reglamento, ya sea para alguna de sus partes o capítulos o para esa ley en su totalidad, provocando con ello que si el Presidente de la República no lo realiza, la ley no pueda ser

¹⁰⁸ CABANELLAS, Guillermo, Op. cit., p 611.

eficazmente aplicable, ya sea en alguna de sus partes o en su totalidad, obteniendo la ley una vigencia y existencia de tipo formal.

En la doctrina, tal y como desglosamos anteriormente, se afirma que los artículos transitorios de una ley son parte de ella y tienen el mismo nivel jerárquico, si aparecen en el texto de la ley forman parte de ella tanto formal como materialmente, son de la misma naturaleza que los demás preceptos contenidos en la ley y por lo tanto tienen la misma jerarquía. Por costumbre este tipo de preceptos aparecen al final del cuerpo normativo en un capítulo especial denominado transitorios y son esenciales en la estructura normativa, puesto que son los que fijan la fecha de vigencia de la ley.

Si el texto de un artículo transitorio condiciona la aplicación total o parcial de la ley a la expedición del reglamento respectivo, debe acatarse obligatoriamente, logrando con ello que esta facultad en manos del Presidente de la República, la realice, no en base al poder discrecional con el que cuenta, sino como una obligación, pero en la práctica se puede observar, que a raíz de este supuesto, el poder discrecional del Presidente de la República sigue imperando.

Este supuesto de que si el Ejecutivo no expide el reglamento, cuando la ley del Congreso de la Unión disponga en su contenido la necesidad de ello, nos hace pensar que entonces la ley no produce sus efectos, haciendo que sus preceptos no sean obligatorios, puesto que sus normas no crean, modifican o extinguen situaciones jurídicas. Por lo regular esta situación se da en casos en que la ley utiliza fórmulas de carácter general, como por ejemplo cuando prevé una obligación para los particulares y es omisa en el señalamiento del término para su cumplimiento, originando que la autoridad administrativa no pueda presionar para su cumplimiento, haciéndose necesario el reglamento respectivo que lo indique. Es una condición que si no se aplica en la práctica, provoca que la ley no produzca sus efectos, teniendo el particular como medio de defensa el juicio de

amparo, para impedir que se le aplique esa ley puesto que nadie esta obligado a lo imposible.

Aun existiendo este supuesto de requerimiento, la Constitución no contiene precepto o procedimiento alguno que obligue al Presidente de la República a expedir los reglamentos necesarios, imperando el poder discrecional con el que cuenta. Es solo por conveniencia práctica que el Presidente de la República se ve presionado a expedir los reglamentos necesarios que indiquen las leyes respectivas en sus artículos transitorios, teniendo la libertad de valorar su necesidad y decidir finalmente el tiempo de su expedición.

Para la elaboración de las leyes existe un procedimiento legislativo establecido por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos a seguir, teniendo como primera etapa de formación de la ley a la denominada iniciativa de ley. Este mismo ordenamiento en su artículo 71 dispone que tienen derecho de iniciar las leyes el Presidente de la República, los Diputados y Senadores, las Legislaturas de los Estados y las Diputaciones de cada entidad. Dicha iniciativa se presenta al Congreso de la Unión en cualquiera de sus dos Cámaras a la que se denominará Cámara de Origen, para que la discuta y apruebe, turnándola posteriormente a la otra Cámara denominada Cámara Revisora, en donde se discutirá y aprobará el proyecto correspondiente. El artículo 72 H de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos menciona que esta formación de leyes puede comenzar indistintamente en cualquiera de las dos Cámaras a excepción de los proyectos que versaren sobre empréstitos, contribuciones o impuestos, o sobre reclutamiento de tropas, ya que estos deberán discutirse primero en la Cámara de Diputados.

Si bien el iniciador de la ley, la mayor parte de las veces, es el Presidente de la República, éste junto con el mismo Congreso en el procedimiento de elaboración de la ley, en la actualidad, son los que ponen límite en cuanto tiempo a la expedición del reglamento en los transitorios de la misma.

Hemos observado que, aproximadamente a comienzos de este siglo, sucede a veces que un artículo transitorio de la ley prevé que en un mes o varios meses el reglamento ha de expedirse, expresándolo en forma imperativa. En esta situación ocurren varias cosas, mientras el plazo corre, la ley se puede aplicar si sus mandatos no necesitan del reglamento, y concluido el plazo, igual la ley se podrá aplicar si no se da tal necesidad, en tanto el texto del transitorio no diga que la ley solo podrá ser aplicable hasta la expedición del reglamento respectivo. Contrariamente, al ser necesario el reglamento, este deber legal incumplido tiene como única consecuencia que el particular se defienda vía amparo en contra de la aplicación que se le haga de tal ley.

Del estudio anterior se hace notorio que, cuando se presenta la omisión reglamentaria, se enfrentan dos fuerzas: la Constitución, por lo que respecta a su artículo 89 fracción I, otorgando esta actividad reglamentaria como una facultad discrecional del Presidente de la República, y la ley, en cuanto a su artículo transitorio, revistiéndola con carácter obligatorio.

Retomando el principio de supremacía constitucional, prevalece el precepto constitucional por su mayor rango jurídico, por lo tanto al no prever tiempo alguno a la expedición del reglamento por el Presidente de la República provoca que el transitorio no pueda crear una excepción a la norma de dicha fracción constitucional, y en el momento en que lo realiza se vuelve inconstitucional por tal motivo.

Por lo tanto el Presidente de la República puede constitucionalmente dictar el reglamento después del plazo que fija el transitorio, pero viola la norma de la ley sin discusión, sin existir consecuencias previsibles para el caso, y solo exhibe la debilidad de la ley del Poder Legislativo frente a la omisión del Poder Ejecutivo.

Nos estamos refiriendo por inconstitucionalidad como la conducta vulneradora de la Constitución o como la no-aplicación e incumplimiento de las obligaciones contenidas en ella, por concebirse tales obligaciones indispensables para la protección de bienes jurídicos establecidos y protegidos por ella.

El tratadista Hans Kelsen expresa que algunos problemas de inconstitucionalidad mediata deben ser reconducidos a problemas de ilegalidad, dado es este caso en el que la ley prevé la emisión de un reglamento o de un acto, estableciéndolo por lo tanto como un problema de ilegalidad no de inconstitucionalidad, el cual debe ser competencia de la justicia administrativa y no de la justicia constitucional.

De ello resulta que la omisión reglamentaria no sea inconstitucional sino que es ilegal, pero al ser el transitorio, que establece un término para la expedición de un reglamento, inconstitucional, significa que no es válido por lo tanto no es obligatorio y en caso de incurrir en omisión reglamentaria, esta inactividad ya no tiene desde ningún punto de vista una característica de ilegal. Tampoco se puede hablar propiamente que lo contenido en dicho transitorio sea completamente inconstitucional, es decir que vulnere la facultad reglamentaria concedida en el precepto Constitucional, puesto que el término que establece lo supone como el tiempo necesario para realizar esta actividad y carece de sanción alguna en caso de incumplimiento.

Si aceptamos en nuestro Sistema Jurídico Mexicano la existencia de reglamentos autónomos expedidos por el Presidente de la República y se concediera este hecho como un deber del Ejecutivo Federal, nos encontraríamos frente a la notoria obligación Constitucional del Ejecutivo Federal de expedirlos, por lo que solo en este caso sería evidente la inconstitucionalidad de la omisión reglamentaria, por ausencia de la aplicación de las normas constitucionales de obligatorio desarrollo a causa de la inactividad, originando las mismas consecuencias jurídicas que para el Poder Legislativo por su omisión legislativa.

En el Sistema Jurídico Mexicano se estila que la organización y funcionamiento del gobierno federal sea el modelo a seguir de la organización y funcionamiento del gobierno local, es decir la mayoría de las instituciones existentes en el ámbito local son una copia del nivel federal. Sería favorable que hubiera una mayor participación de los Estados de la República en la construcción de nuevos modelos de instituciones, de tal suerte que fuera el gobierno federal el que se alimentara y construyera sobre la base de las experiencias locales.

En este sentido, son dos Constituciones Estatales las que han tratado la institución de la omisión reglamentaria como un acto inconstitucional y creado la figura de la acción por omisión como consecuencia de la presencia de la misma, y que, a pesar de que contengan alguna deficiencia en su construcción, representan por sí mismas un gran avance en el Sistema Jurídico Mexicano.

Una de esas Constituciones Estatales es la Constitución del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala, la cual contiene, a partir de su reforma de 18 de mayo de 2001, en su artículo 81, como medios de control constitucional, a los juicios de competencia constitucional, mejor conocidos en el ámbito federal como controversias constitucionales, a las acciones de inconstitucionalidad y a las acciones por omisión legislativa.

Por lo que respecta a las acciones por omisión se expresa en el artículo 81 fracción VI de la siguiente manera:

“Artículo 81. El Pleno del Tribunal Superior de Justicia, actuando como Tribunal de Control Constitucional del estado, conocerá de los asuntos siguientes:... VI. De las acciones contra la omisión legislativa imputables al Congreso, Gobernador y Ayuntamientos o Concejos Municipales, por la falta de expedición de las normas jurídicas de carácter general, a que estén obligados en términos de las

Constituciones Políticas, de los Estados Unidos Mexicanos, del estado y de las leyes.

El ejercicio de esta acción corresponderá a las autoridades estatales y municipales, así como a las personas residentes en el estado.

Al admitirse la demanda, se ordenará correr traslado a la responsable y al Director del Periódico Oficial del Gobierno del estado, para que rindan sus informes. Se celebrará una audiencia de pruebas y alegatos e inmediatamente después se dictará la resolución correspondiente. De verificarse la omisión legislativa, se concederá a la responsable un término que no exceda de tres meses para expedir la norma jurídica solicitada. El incumplimiento a esta sentencia, será motivo de responsabilidad...”

Si bien la Constitución del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala prevé la omisión, la hace desde el punto de vista material, comprendiendo no sólo la inactividad del Congreso Local, sino también la del Poder Ejecutivo a través del Gobernador del Estado así como los Ayuntamientos y Concejos Municipales, en razón de que la actividad resultante del ejercicio de la facultad reglamentaria es de carácter general, abstracto e impersonal, tal y como mencionamos anteriormente, de naturaleza material parecida a la de la ley. Este hecho se explica también por la facultad reglamentaria del titular del Ejecutivo estatal para proveer en la esfera administrativa a la estricta observancia de las leyes, de acuerdo a lo previsto por el artículo 70 fracción II de la Constitución del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala, que al igual que el Presidente de la República por disposición expresa del artículo 89 fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tiene materialmente facultades legislativas. Por lo que respecta a la inactividad de los Ayuntamientos y Concejos Municipales, éstos, como mencionamos anteriormente, también pueden materialmente legislar a través de reglamentos y bandos de policía y buen gobierno.

Aunado al precepto de la Constitución Estatal se publicó el primero de septiembre de 2004, en el Periódico Oficial del Estado, la Ley de Control Constitucional del Estado de Tlaxcala, la cual reglamenta los medios existentes de control constitucional, entre los cuales también contempla a la acción por omisión legislativa, tratada en sus artículos 1 y 36.

La otra Constitución Estatal que toma esta institución de la omisión reglamentaria, es la Constitución Política del Estado de Coahuila de Zaragoza, en su artículo 158 fracción II punto 3 inciso f) que expresa:

"Artículo 158. La justicia constitucional local se erige dentro del régimen interior del estado, como un medio de control para mantener la eficacia y la actualización democrática de esta Constitución, bajo el principio de supremacía constitucional.

La justicia constitucional local tiene por objeto dirimir de manera definitiva e inatacable los conflictos constitucionales que surjan dentro del ámbito interior del estado, conforme a este artículo, sin perjuicio de lo previsto en los artículos 41, 99, 103, 105 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Cuando la autoridad jurisdiccional considere en su resolución que una norma, es contraria a esta Constitución, con base en lo establecido por el artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, deberá declarar de oficio su inaplicabilidad para el caso concreto. En este supuesto, el Tribunal Superior de Justicia podrá revisar la resolución en los términos que disponga la ley.

El Pleno del Tribunal Superior de Justicia, en su carácter de Tribunal Constitucional Local conocerá, en los términos que establezca la ley, de los medios de control siguientes:...

II. De las acciones de inconstitucionalidad local que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma o acuerdo

de carácter general y esta Constitución, las que deberán resolverse con base en lo establecido en el artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Las acciones de inconstitucionalidad se sujetaran a lo siguiente:...

3. Procederán contra:...

f) La omisión normativa consistente en la falta de regulación legislativa o reglamentaria...”

Por consiguiente, este precepto también prevé la institución de la omisión reglamentaria, con el nombre de omisión normativa. Este concepto se concibe como la ausencia de una norma.

La diferencia de este precepto con el establecido por la Constitución del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala se da a través del planteamiento de una figura distinta que se denomina acción por omisión legislativa y en el caso de Coahuila se denomina como acción de inconstitucionalidad, de tal suerte que dicha omisión se reclama no como la omisión misma, sino como si fuera una actividad legislativa, como una prestación que debería ser satisfecha a la inversa por la autoridad correspondiente.

A su vez el precepto de la Constitución Política del Estado de Coahuila de Zaragoza se complementa con la Ley de Justicia Constitucional Local para el Estado de Coahuila de Zaragoza, publicada en el Periódico Oficial del Estado de Coahuila el 12 de julio de 2005, haciendo mención de esta institución y de su figura de control, en sus artículos 8 fracción VI y 71 fracción V, que a la letra mencionan:

“Artículo 8. La materia de las acciones de inconstitucionalidad local. Son susceptibles de acciones de inconstitucionalidad, total o parcialmente:...

VI. La omisión normativa consistente en la falta de regulación legislativa o reglamentaria conforme a los supuestos anteriores, que podrá promoverse en cualquier tiempo mientras subsista la omisión. Las cuestiones de inconstitucionalidad se circunscribirán a los planteamientos que formulen las autoridades que ejerzan funciones jurisdiccionales, cuando consideren en sus resoluciones que una de las leyes es contraria a la Constitución del estado en atención al principio de supremacía constitucional local.

El único medio para plantear la inconstitucionalidad de leyes, decretos o acuerdos legislativos en materia electoral local, es el previsto en esta ley, sin perjuicio del control difuso que ejerza el Tribunal Electoral del Poder Judicial conforme a los procedimientos de la Ley de Medios de Impugnación en materia político-electoral y de participación ciudadana y demás leyes aplicables.”

“Artículo 71. Diversos tipos de acciones de inconstitucionalidad. Por el ejercicio de la acción genérica de inconstitucionalidad, puede reclamarse:...

V. La inconstitucionalidad por omisión, cuando la Constitución del estado resulta incumplida por falta de las disposiciones de carácter general necesarias para hacer aplicables sus preceptos.”

El aspecto relevante del caso de Coahuila es que contempla a la acción en contra de una omisión reglamentaria como una acción por inconstitucionalidad, es decir que en este caso la omisión reglamentaria es una institución inconstitucional.

Si bien, en base al pacto social, los gobiernos locales se comprometieron a adoptar a la Constitución Federal como norma suprema y de ello que el cuerpo normativo que produzcan no la contravenga, cumpliendo con el principio de supremacía constitucional, no significa que el concebir a la omisión reglamentaria como inconstitucional contravenga con las disposiciones federales contenidas en

la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues en México nada impide que las legislaturas estatales establezcan medios propios de control constitucional que, como en este caso, establecen mas derechos y su protección para los gobernados.

Derivado del estudio posterior resulta que la omisión en la emisión de reglamentos, en cierta medida es un incumplimiento de obligaciones previamente establecidas por fuerza legal, el cual puede ser causa de responsabilidad.

Para explicar mas claramente lo establecido en estos dos Estados de la República, elaboramos el siguiente cuadro comparativo:

Ambos modelos comparten muchas características en común como lo es la existencia de la institución de la omisión, su previsión en la Constitución Estatal así como una Ley Complementaria, la misma autoridad competente, Tribunal Superior de Justicia actuando como Tribunal de Control Constitucional y las autoridades que pueden promover la acción.

Las diferencias principales, como podemos notar, se dan en la denominación que se hace de la institución y del medio que se utiliza para su control, siendo por un lado tratado como una omisión legislativa de carácter ilegal, y por el otro como una omisión normativa de carácter inconstitucional, de lo que se puede inferir que en el primer supuesto se trata como un no hacer o no actividad y en el segundo como una actividad en sentido negativo, como un acontecimiento originado de manera inversa.

Otro punto que destaca de diferencia es que, si bien, en Tlaxcala puede promover la acción cualquier ciudadano residente de dicha entidad, en el caso de Coahuila solamente puede hacerlo cualquier ciudadano siempre que se vea afectado en sus garantías y derechos. Debiera considerarse en ambos que pueda promover cualquier ciudadano mexicano, residente de la entidad o no, sin necesidad forzosa de un agravio directo, ya que al hacerlo de esta manera, se podría realizar de forma mas eficaz la vigilancia y control del cumplimiento del ordenamiento jurídico.

Consideramos de gran importancia el estudio de esta institución en ambas Entidades Federativas para trasladarlo al ámbito Federal, logrando un mejor y mas completo medio de control constitucional ante tal necesidad, derivado de la fusión, desarrollo, limitación y mejora de estos modelos, para obtener una división de poderes bien definida y con ello evitar actuaciones con segundas intenciones.

Todo ello a través de la adición a los medios de control constitucional ya existentes, entre ellos las Controversias Constitucionales y las Acciones de Inconstitucionalidad, uno que se interponga contra las omisiones, tanto legislativas

como reglamentarias, tomando como ejemplo la Constitución de Tlaxcala, denominándolo Acción por Omisión.

En este sentido, un medio de control constitucional a la par de los ya existentes, por la situación de que este acto negativo no puede ser encuadrado en ellos. No podemos introducirlo en el campo de las Controversias Constitucionales debido a que en ella se plantean invasiones de competencias, y en la omisión no se da tal cosa, simplemente es el incumplimiento de una obligación. Las primeras sólo pueden ser planteadas por la Federación, las Entidades Federativas, los Municipios y el Distrito Federal, y para el caso de las omisiones pretendemos que su medio de control pueda ser interpuesto por cualquier persona que localice su presencia.

Tampoco se puede encuadrar dentro de las Acciones de Inconstitucionalidad puesto que en estas se alega la contradicción entre una norma y otra de jerarquía superior, y en las Acciones por Omisión lo que se pretende plantear es la inexistencia de una norma necesaria para el adecuado funcionamiento del orden jurídico, de la cual su elaboración había sido posteriormente impuesta al Poder Legislativo o al Poder Ejecutivo. Y tampoco porque en las primeras solo pueden ser promovidas por el Procurador General de la República, los partidos políticos y el 33% cuando menos de los integrantes del órgano legislativo que haya expedido la norma, y las segundas como mencionamos anteriormente pretendemos pueda ser interpuesto por cualquier persona que localice su presencia.

Por último, no encuadra en el Juicio de Amparo ya que este procede contra actos de autoridad que violen las garantías individuales, contra leyes o actos de las autoridades federales que vulneren o restrinjan la soberanía de los Estados y contra leyes o actos de estos últimos que invadan la esfera de la autoridad federal, y en las omisiones no existe ley por lo tanto no viola las garantías individuales. Además el Amparo se lleva a cabo a través de un juicio, el cual si se efectuara para resolver sobre omisiones, ocasionaría gastos al particular que lo interpusiera

y con el nuevo medio de control lo que intentamos es que se eviten, ya que la resolución solo puede darse en dos sentidos, uno en que se niegue se configuró la omisión y otro en el que se afirme, imponiéndole al Poder Ejecutivo la obligación de expedir el reglamento en un tiempo determinado. Dicha resolución adquiere carácter de definitiva y fuerza obligatoria, por lo que debe ser acatada y en caso de no hacerlo, la autoridad, será motivo de responsabilidad, lo cual ya se encuentra previsto por la Constitución y leyes sobre responsabilidad de los servidores públicos.

3. Supuestos

Para poder concebir los varios supuestos en los que se puede dar una omisión reglamentaria mencionaremos los tipos de omisiones legislativas que se pueden presentar, y de esta manera estudiar si se puede dar o no el mismo supuesto para las omisiones reglamentarias.

En la doctrina varios autores, que han estudiado las omisiones legislativas, hacen la siguiente clasificación:

- Simple. El autor José Julio Fernández Rodríguez, es el único que la contempla, definiéndola como la “ausencia de norma que todavía no puede reputarse inconstitucional porque todavía no ha transcurrido un periodo largo de espera”,¹⁰⁹ refiriéndose a este periodo largo de espera como el impuesto por autoridad o normatividad superior.
- Absolutas. Identificando en este caso la ausencia total de la norma que debería regular y desarrollar una determinada situación jurídica fijada en un precepto constitucional. Dentro de estas hay dos tipos:
 - Puras. Se hacen presentes cuando existe la ausencia total de la norma, que debería regular y desarrollar una determinada situación

¹⁰⁹ Ibidem, Op. cit., p 92.

jurídica fijada en un precepto constitucional, y no existe regulación anterior en la materia.

- Impuras. En contraposición a las puras, son aquellas que se originan por la ausencia total de la norma, que debería regular y desarrollar una determinada situación jurídica fijada en un precepto constitucional, existiendo regulación anterior en la materia.

- Relativas. En este tipo de omisiones, menciona el autor Víctor Bazán, en el libro del Dr. Miguel Carbonell, “el legislador, al propulsar la norma para “obedecer” el mandato “constitucional”, favorece a ciertos grupos y olvida a otros o acuerda ventajas a unos que no son dispensadas a otros, pudiendo tentativamente las hipótesis ser refundidas siempre en la siguiente fórmula: habrá omisión relativa toda vez que en el cumplimiento del mandato constitucional (o del tratado internacional sobre derechos humanos con jerarquía constitucional en los sistemas jurídicos que les acuerden jerarquía constitucional), el órgano legislativo encargado de efectivizarlo quiebre —en forma no intencional, pero produciendo un resultado discriminatorio y/o arbitrario— el principio de igualdad.”¹¹⁰ A su vez el autor José Julio Fernández Rodríguez las concibe como la “vulneración del principio de igualdad por olvido de ciertos grupos en la legislación”¹¹¹. Es decir se presenta en los casos en que existe la norma pero solo favorece a un grupo social determinado, se considera omisión por no contener y favorecer, de la misma manera, al otro o demás grupos sociales.

- Formales. Se presentan cuando al legislador se le da un encargo que necesita regulación para su desarrollo y adopta una posición total o parcialmente inactiva respecto de ese encargo. Por lo tanto todas las omisiones absolutas son formales.

¹¹⁰ Carbonell, Miguel. *En busca de las normas ausentes. Ensayos sobre la inconstitucionalidad por omisión*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2003, p 105.

¹¹¹ FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, José Julio, Op. cit., p 114.

- Materiales. Se presentan por la inactividad del legislador vulnerando el principio de igualdad, favoreciendo a un sector social, olvidando que debería de igualar a todos los grupos que regule ese cuerpo normativo. Aquí no emite la normatividad necesaria viéndose afectados algunos sectores sociales a diferencia de las relativas en las que si se emite normatividad, pero no completa, favoreciendo a cierto sector social.
- Evitables. Se originan en el caso en el que el legislador incurre en una inactividad de creación normativa, no desarrollando los preceptos constitucionales, a pesar de que las circunstancias se lo permiten.
- Inevitables. Se originan en el caso en el que el legislador incurre en una inactividad de creación normativa, no desarrollando los preceptos constitucionales, debido a que “situaciones en las que los factores de corte extrajurídico sobre los que descansa la efectividad del Derecho”¹¹², no se lo permiten.

Sobre la base de esta clasificación podemos observar que existen omisiones reglamentarias absolutas.

Si bien el caso mas conocido sobre expedición de reglamentos es el del Presidente de la República en uso de la facultad concedida por el artículo 89 fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, puede darse el supuesto de que al momento de la publicación de una ley, el Congreso de la Unión establezca en los transitorios de dicha ley, un plazo para la expedición del reglamento correspondiente por parte del Ejecutivo Federal. Se da la omisión absoluta en el momento en que no expide el reglamento, por la ausencia total de la norma, o su expedición en tiempo posterior al establecido, que debería regular y desarrollar una determinada situación jurídica fijada no en un precepto

¹¹² Ibidem, p 121.

constitucional, sino en el precepto legal, provocando que la ley o parte de ella no pueda aplicarse completamente y no produzca sus efectos formales y naturales.

Nos encontramos en presencia de una omisión reglamentaria simple cuando, aún existiendo ausencia de norma, no pueda reputarse ilegal porque todavía no ha transcurrido un periodo largo de espera, ya sea el establecido en el transitorio de la ley correspondiente o para el caso en el que no se establezca este plazo podría contemplarse en tanto que no termine el período de gobierno del Presidente en turno.

Existen omisiones reglamentarias absolutas de tipo puras, en el caso en el que se expida una ley nueva o que contemple nuevas cuestiones sociales, como por ejemplo las tecnológicas, y no exista un reglamento anterior que lo desarrolle y se dé la ausencia total de la actividad de expedición del reglamento, que debería regular y desarrollar dicha situación jurídica. Al contrario existen omisiones reglamentarias absolutas de tipo impuras, en el caso en el que se realice la reforma a una ley, la cual ya tenía un reglamento que la desarrolle y se dé la ausencia total de la actividad de expedición de un nuevo reglamento, que debería regular y desarrollar dicha situación jurídica, el cual contenga las modificaciones correspondientes a la derogación, reforma o adición de las disposiciones legales.

Puede hablarse también de una omisión reglamentaria relativa cuando, existiendo la expedición del reglamento correspondiente, no solo favorezca a un grupo social determinado, irrumpiendo el principio de igualdad, sino que también contenga carencias tales que lo conviertan en inútil respecto del precepto contemplado por la legislación.

Como mencionamos anteriormente, todas las omisiones absolutas son formales, por lo tanto si se da el supuesto de omisiones reglamentarias absolutas, también existen las omisiones reglamentarias formales.

Nos encontramos frente omisiones reglamentarias relativas cuando la autoridad administrativa no expide el reglamento correspondiente, al que estaba obligado, teniendo como consecuencia de esta omisión que se vea favorecido un sector social y afectado otro.

Por último habría que decir si en el ámbito reglamentario existe el supuesto de las omisiones evitables y las inevitables.

Si las omisiones evitables se originan en el caso en el que el legislador incurre en una inactividad de creación normativa, no desarrollando los preceptos constitucionales, a pesar de que las circunstancias se lo permiten, se puede decir que también se dan en el nivel reglamentario, puesto que puede darse el caso en el que el Presidente de la República incurra en una inactividad de creación normativa, no desarrollando los preceptos legales a los que se viera obligado, a pesar de que las circunstancias sociales se lo permiten.

Por el otro lado se pueden originar las omisiones reglamentarias inevitables para el caso en el que el titular del Ejecutivo Federal incurra en una inactividad de creación normativa, no desarrollando los preceptos legales a los que se viera obligado, debido a circunstancias que no se lo hicieron posible, como puede ser la carga de trabajo.

4. Casos

En la práctica se ha dado la presencia de varios casos de omisiones reglamentarias, en donde el Congreso de la Unión establece en el transitorio de la ley un plazo para que el Poder Ejecutivo Federal emita el reglamento correspondiente a dicha ley, y este lo incumple no emitiéndolo o haciéndolo después del plazo previsto.

Los casos, que serán presentados a continuación, se mostrarán en el siguiente orden: la Ley o Decreto del que se trata, su fecha de publicación en el Diario Oficial de la Federación, la transcripción del Transitorio donde se hace mención de la obligación al Ejecutivo Federal de emitir el reglamento correspondiente en el plazo determinado y por último el reglamento o Decreto de modificación del reglamento y la fecha en que fué publicado en el Diario Oficial de la Federación para hacer prueba del hecho omisivo reglamentario.

- *Decreto por el que se reforma la Ley Federal del Derecho de Autor.*

Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 23 de julio de 2003, entrando en vigor al día siguiente de su publicación.

Transitorio Tercero. El Reglamento de la Ley Federal del Derecho de Autor publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 22 de mayo de 1998, deberá ser reformado y adicionado dentro de los 90 días siguientes a la entrada en vigor del presente Decreto, con el objeto de ajustar las disposiciones del mismo, a las presentes reformas y adiciones.

Decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones del Reglamento de la Ley Federal del Derecho de Autor.

Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 14 de septiembre de 2005, entrando en vigor al día siguiente de su publicación.

- *Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley Federal de Cinematografía..*

Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 5 de enero de 1999, entrando en vigor al día siguiente de su publicación.

Transitorio Tercero. El Ejecutivo Federal emitirá en el término 90 días a partir de la publicación de la presente Ley, el reglamento correspondiente, así como el contrato de fideicomiso mediante el cual se administrarán los recursos del Fondo a que se refiere este ordenamiento.

Reglamento de la Ley Federal de Cinematografía.

Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 29 de marzo de 2001, entrando en vigor al día siguiente de su publicación.

- *Decreto por el que se adicionan los artículos 268 Bis, 268 Bis-1, al Capítulo VIII del Título Décimo Segundo y se reforma el artículo 419 de la Ley General de Salud.*

Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 24 de abril de 2006, entrando en vigor al día siguiente de su publicación.

Transitorio Segundo. El Ejecutivo Federal contará con 60 días a partir de la entrada en vigor de este Decreto para emitir el Reglamento en Materia de Tatuajes, Micropigmentaciones y Perforaciones.

Reglamento de la Ley General de Salud en materia de Tatuajes, Micropigmentaciones y Perforaciones.

Aun no ha sido expedido.

- *Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Federal de Telecomunicaciones y de la Ley Federal de Radio y Televisión.*

Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 11 de abril de 2006, entrando en vigor al día siguiente de su publicación.

Transitorio Segundo. El Poder Ejecutivo Federal cuenta con 30 días para realizar las modificaciones correspondientes al Reglamento de la Ley Federal de Radio y Televisión en Materia de Concesiones, Permisos y Contenido de las Transmisiones de Radio y Televisión, de acuerdo con lo previsto en el presente Decreto.

Reglamento de la Ley Federal de Radio y Televisión en materia de Concesiones, Permisos y Contenido de las Transmisiones de Radio y Televisión.

Aun no han sido expedidas dichas modificaciones.

- *Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público.*

Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 4 de enero de 2000, entrando en vigor a los 60 días siguientes de su publicación.

Transitorio Cuarto. El Ejecutivo Federal expedirá el Reglamento de esta Ley en un plazo no mayor a 120 días naturales, contados a partir del día siguiente en que entre en vigor el presente ordenamiento.

Reglamento de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público.

Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 20 de agosto de 2001, entrando en vigor a los 30 días siguientes de su publicación.

- *Ley de Ascensos y Recompensas del Ejército y Fuerza Aérea.*

Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de octubre de 2003, entrando en vigor al día siguiente de su publicación.

Transitorio Tercero. El Ejecutivo Federal expedirá el Reglamento de la presente Ley en un plazo no mayor de 6 meses contados a partir de la fecha de su entrada en vigor.

Reglamento de la Ley de Ascensos y Recompensas del Ejército y Fuerza Aérea.

Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 19 de julio de 2004, entrando en vigor al día siguiente de su publicación.

- *Ley de Energía para el Campo.*

Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de diciembre de 2002, entrando en vigor al día siguiente de su publicación.

Transitorio Segundo. El Ejecutivo Federal expedirá dentro de los 75 días hábiles siguientes a la entrada en vigor de esta Ley, el Reglamento del presente cuerpo normativo y demás disposiciones administrativas necesarias.

Reglamento de la Ley de Energía para el Campo.

Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 4 de diciembre de 2003, entrando en vigor al día siguiente de su publicación.

- *Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas.*

Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 4 de enero de 2000, entrando en vigor 60 días después de su publicación.

Transitorio Cuarto. El Ejecutivo Federal expedirá el Reglamento de esta Ley en un plazo no mayor a 120 días naturales, contados a partir del día siguiente al que entre en vigor el presente ordenamiento.

Reglamento de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas.

Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 20 de agosto de 2001, entrando en vigor a los 30 días naturales siguientes al de su publicación.

- *Ley del Instituto del Fondo Nacional para el Consumo de los Trabajadores.*

Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 24 de abril de 2006, entrando en vigor al día siguiente de su publicación.

Transitorio Décimo. El Ejecutivo Federal expedirá el Reglamento de esta Ley en un plazo máximo de 90 días.

Reglamento de la Ley del Instituto del Fondo Nacional para el Consumo de los Trabajadores.

Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de noviembre de 2006, entrando en vigor al día siguiente de su publicación.

- *Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia.*

Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 1 de febrero de 2007, entrando en vigor al día siguiente de su publicación.

Transitorio Segundo. El Ejecutivo Federal emitirá el Reglamento de la Ley dentro de los 90 días siguientes a la entrada en vigor del presente Decreto.

Reglamento de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia.

Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 11 de marzo de 2008, entrando en vigor al día siguiente de su publicación.

5. Efectos

Una vez expuestos varios casos sobre omisión reglamentaria que se han dado en la práctica los tomaremos a manera de ejemplo para poder explicar de una forma más conveniente los efectos que causan o pueden causar dichas omisiones.

a) Sociales

Para explicar las consecuencias de carácter social que pueden traer consigo las omisiones reglamentarias tomaremos como ejemplo el caso de la Ley Federal de Cinematografía.

En la reforma que se hizo a la Ley Federal de Cinematografía, en el Decreto de 5 de enero de 1999, se estableció la creación del Fondo de Inversión y Estímulos al Cine, cuyo objeto principal, introducido en el artículo 33 de dicha Ley, es el fomento y la promoción permanentes a la industria cinematográfica nacional, que permita dar apoyos financieros en beneficio de los productores, distribuidores, comercializadores y exhibidores de películas.

En el artículo 35 de la Ley Federal de Cinematografía se especificó que los recursos del fondo serían administrados por un fideicomiso, nombrado Fidecine, y se otorgarían con base en los criterios que se fijaran en el Reglamento de esta misma Ley.

Como demostramos anteriormente, en el artículo transitorio tercero de dicho Decreto de reforma de la Ley Federal de Cinematografía, el Congreso de la Unión especificó que dicho reglamento debía ser emitido en un plazo máximo de 90 días contados a partir de la publicación de dicho Decreto. Sin embargo, el Presidente de la República, en ese tiempo Ernesto Zedillo, no acató dicha orden del Poder Legislativo Federal y concluyó su ejercicio presidencial sin emitir el reglamento correspondiente de la Ley Federal de Cinematografía, provocando con ello que no fueran aplicables los recursos administrados por el Fidecine.

Dado este hecho, la industria cinematográfica mexicana continuó pero haciéndose casi inexistente por no poder aprovechar los recursos públicos que debía destinar fundamentalmente para la producción de cintas.

Impulsar la industria cinematográfica del país implica, en cierta medida, contribuir al desarrollo cultural de la Nación, además de que trae consigo la creación de empleo para muchas personas.

Cabe mencionar que el Reglamento de la Ley Federal de Cinematografía fue emitido hasta el siguiente sexenio, pero para ello fue necesario que un sector de artistas e intelectuales, interesados en el hecho, exigieran al nuevo Presidente de la República que cumpliera con dicha obligación, es decir, que para que las disposiciones legales sean observadas por el Presidente de la República, los ciudadanos afectados deben ejercer presión a través de prácticas metalegales, debido a que no existe medio de control ante esta situación.

De esta manera demostramos que las omisiones reglamentarias no solo traen consigo una afectación al particular o al sujeto de derecho al que se le debiera aplicar dicho ordenamiento, sino que también afecta a un sector social importante que a la larga provoca, como en este ejemplo, un estancamiento en un sector cultural y desarrollo más lento.

b) Patrimoniales

Para explicar las consecuencias de carácter patrimonial que pueden traer consigo las omisiones reglamentarias, primero retomaremos como ejemplo el caso de la Ley Federal de Cinematografía.

Como mencionamos surge la reforma que se hizo a la Ley Federal de Cinematografía en el Decreto de 5 de enero de 1999, estableciendo la creación del Fondo de Inversión y Estímulos al Cine, cuyo objeto principal es el fomentar y hacer promoción permanente a la industria cinematográfica nacional, dando apoyos financieros. Estos recursos económicos serían administrados por el Fidecine, y se otorgarían con base en los criterios que se fijaran en el Reglamento de esta misma Ley, el cual debía ser emitido en un plazo máximo de 90 días contados a partir de la publicación de dicho decreto, no cumpliéndose dicha orden, provocando que no fueran aplicables los recursos administrados por el Fidecine.

Con ello la industria cinematográfica mexicana, continuó pero con menos producción, ocasionando problemas económicos a los entonces productores por la falta de recursos y teniendo que aportar ellos lo necesario para poder hacer su tarea, y con la misma falta de recursos se originó una menor calidad en las cintas. Esta poca producción y calidad implica, a su vez, menos ingreso.

Otro de los problemas económicos que causa se da en razón de la interposición de amparos, como el único medio de protección actual que utiliza el particular para que no le sea aplicada una disposición legal que no se encuentra desarrollada por su reglamento respectivo debido a que no ha sido expedido.

Como ejemplo de esta situación podemos mencionar el caso en el que una ley prevé una obligación para un particular o varios y no señala el término para llevar a cabo su cumplimiento. Sin tomar en cuenta este hecho, la autoridad

administrativa presiona para su cumplimiento, teniendo el particular como medio de defensa el juicio de amparo, para impedir que se le aplique esa Ley.

La consecuencia deviene del costo que el amparo implica para el particular, pues al no existir otro modo de defensa ante este deber legal incumplido la única vía con la que cuenta para defenderse es el amparo, regulado por los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en contra de la aplicación que se le haga de tal ley, por no encontrarse lo suficientemente bien desarrollada.

Este hecho genera gastos para el gobernado que lo interponga, como por ejemplo el pago de abogados, a consecuencia de actos de molestia que le generan servidores públicos cuyos salarios son pagados por los mismos gobernados.

Por lo tanto, podemos decir que estas consecuencias de coste económico devienen tanto del contenido no desarrollado del ordenamiento legal, como del medio defensa para la protección del gobernado por su indebida aplicación.

c) Constitucionales

Sobre este punto los efectos surgen al suponer una contraposición de la Ley que contiene el transitorio imperante de expedir el reglamento en un tiempo determinado y la Constitución que otorga la facultad reglamentaria como una atribución ejercida mediante el poder discrecional del Poder Ejecutivo Federal.

Por un lado la Constitución otorga la expedición de reglamentos por parte del Presidente de la República como una facultad en ejercicio de su poder discrecional, y por el otro la Ley transforma a esta facultad como una obligación, haciéndose necesaria para cubrir y desarrollar los preceptos legales.

De esta manera el legislador, al obligar al Poder Ejecutivo a desarrollar los preceptos legales, deja contenidas lagunas dentro de la Ley.

La laguna se entiende como la “ausencia de regulación en un supuesto de hecho que es merecedor de ser disciplinado jurídicamente... incompleta regulación de una materia considerada en su conjunto y que son calificadas como impropias.”¹¹³

Ahora bien, la omisión, a diferencia de la laguna, es producto del incumplimiento de una obligación establecida en el ordenamiento jurídico. Es importante establecer esta diferencia puesto que la creación de lagunas por parte del legislador, no es resultado de una conducta voluntaria del mismo, sino que son el resultado de su incapacidad de regular todos los supuestos merecedores de previsión jurídica.

Si recordamos, la justificación lógica por la cual se le concede al Poder Ejecutivo Federal el ejercicio de la facultad reglamentaria, se debe a que el Poder Legislativo no puede atender y regular todas las situaciones jurídicas que se originan en la actualidad, y al ser un órgano colegiado de emanación popular, las personas que lo integran carecen de conocimiento técnico detallado sobre algunas materias.

Se presume que el Poder Ejecutivo se encuentra en contacto directo con la realidad por lo que conoce de manera más específica las necesidades sociales, y se le otorga esta facultad reglamentaria para aligerar la tarea del Poder Legislativo, para lograr una mejor ejecución de las leyes, y debido a que el procedimiento de creación de la normatividad reglamentaria es más sencillo, para ir actualizando y adaptando de forma oportuna la normatividad a las necesidades que surjan.

En consecuencia, si no se cubren estas lagunas a través de la expedición del reglamento respectivo, de cierta manera se hace difícil la ejecución de la ley, y

¹¹³ Ibidem, p 95.

teniendo la ley la función de complementar los preceptos constitucionales, ocasiona que no se encuentre completamente desarrollado el precepto constitucional y por lo tanto al momento de su protección ante el Órgano Judicial, provoca que este subsane esas lagunas y juzgue de manera subjetiva, o que surja la delegación de la facultad reglamentaria por parte del Poder Legislativo o del Poder Ejecutivo en dependencias de la Administración Pública Federal, lo cual va en contra de lo establecido en la Constitución, sobre que la facultad reglamentaria es indelegable, pero si no de otra manera no se podría desarrollar los preceptos encaminados a cubrir las necesidades de la realidad social.

De manera que si se incluyera a esos transitorios condicionantes una fuerza imperativa, ahorrarían a la ley estos naufragios y a los particulares amparos.

El Diputado Omar Ortega Álvarez, comparte este criterio de necesidad de establecer la obligación del Presidente de la República de expedir los reglamentos necesarios dentro de un término específico, incluyéndolo en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Para ello emitió el 21 de octubre de 2004 la siguiente iniciativa:

“Iniciativa con proyecto de Decreto, por el que se reforma la fracción I del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo Único. Se reforma la fracción I del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 89. Las facultades y obligaciones del Presidente son las siguientes:

I. Promulgar, publicar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, emitiendo los reglamentos en la esfera administrativa para la exacta aplicación de las mismas, en un término no mayor a 120

días naturales a partir de su publicación en el Diario Oficial de la Federación, salvo en los casos que la propia ley establezca otro plazo.

II. a XX. ...”¹¹⁴

Entonces, los efectos a nivel constitucional surgen pues de la necesidad de contemplar normativamente las omisiones reglamentarias, otorgando obligatoriedad a la expedición de reglamentos, para evitar lagunas en el Orden Jurídico Mexicano, para tratar de hacerlo completo y eficaz, cumpliendo con el objeto de regular las relaciones y actividades humanas que se den en la actualidad.

Sugerimos se realice esta modificación al artículo 89 fracción I de la Constitución Federal, estableciendo a la facultad reglamentaria ya no como una facultad sino como una obligación, para que ya no exista esta contradicción entre la ley y la Constitución cuando el Poder Legislativo estime necesaria la emisión de un reglamento o varios y lo prevea así en los transitorios de la ley.

d) Políticos

Finalmente uno de los efectos políticos que surgen debido a las omisiones reglamentarias se da con relación al principio de separación de poderes. Este principio tiene por objeto evitar el abuso del poder en una sola persona o grupo social, preservando los derechos del hombre, realizando para ello una división del poder entre tres órganos, otorgándole a cada uno de ellos una función específica.

Es por ello que se crearon 3 órganos denominados Poder Ejecutivo, Poder Legislativo y Poder Judicial. Al Poder Legislativo se le otorgó la función de legislar, es decir crear el cuerpo normativo necesario para regular las relaciones sociales,

¹¹⁴ Gaceta Parlamentaria, Cámara de Diputados, número 1610-II, jueves 21 de octubre de 2004. Consultado en http://www.diputados.gob.mx/sia/coord/refconst_lix/doc/196.doc.

al Poder Ejecutivo se le otorgó la función de administrar los recursos públicos así como el de ejecutar las leyes expedidas por el Legislativo y por último al Poder Judicial se le otorgó la función de verificar el cumplimiento que se haga o no de esas normas, resolviendo los conflictos que surjan de las relaciones entre gobernados o entre gobernados y el Estado.

Este principio significa tres cosas: una persona no puede formar parte de dos o más de estos órganos, un órgano no debe ejercer funciones asignadas a otro órgano y un órgano no debe interferir con el desempeño de las funciones de los otros, sin embargo en el contenido de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos encontramos excepciones a estos puntos.

Si recordamos, estos tres poderes, además de realizar la función principal para la que fueron creados, también realizan funciones que le fueron otorgadas a los otros órganos a través de una autorización constitucional y normativa, es decir sus funciones se dividen en materiales y formales. Si se les concedió la posibilidad de realizar funciones conferidas a los otros órganos fue para aligerar la carga de trabajo a cada uno de ellos, así como el auxilio y coordinación entre ellos con el fin de obtener mejores resultados para beneficio social.

El Poder Ejecutivo es entonces el encargado de administrar los recursos del Estado así como de ejecutar las leyes que expida el Poder Legislativo, pero por disposición constitucional le fue conferida la facultad reglamentaria para aligerar la carga de trabajo del Poder Legislativo, auxiliándolo en su tarea formal de legislar.

La facultad reglamentaria en los últimos años ha representado una importante fuente de ampliación de los poderes del Presidente de la República, pues con ella ha conseguido burlar la competencia y aminorar la fuerza, tanto del Poder Legislativo como del Poder Judicial.

Si bien el Poder Legislativo es el encargado de la elaboración de las leyes, por lo regular es el Presidente de la República quien elabora las iniciativas de estas, revelando su interés en la materia. Sucede que entre ambos órganos, durante el proceso de creación de la ley, fijan un límite en cuanto tiempo para que se realice la expedición del reglamento respectivo. Este periodo, generalmente, es establecido en un artículo transitorio de la ley emitida.

Al darse la posibilidad de que constitucionalmente el Presidente de la República pueda o no dictar el reglamento después del plazo establecido en el transitorio, indudablemente viola la ley, exhibiendo la debilidad del Poder Legislativo, en cuanto a su actividad, dejando inaplicable la ley emitida o parte de ella, y por otro lado también la del Poder Judicial por no poder vigilar el cumplimiento de ese transitorio ya que no hay consecuencias jurídicas previsibles en caso de que se de esta situación.

En el Acuerdo por el que se emiten los Lineamientos para la Elaboración, Revisión y Trámite de Reglamentos del Ejecutivo Federal,¹¹⁵ en sus considerandos, se plantean dos aspectos importantes en este tema. El primero se refiere a que el Consejero Jurídico manifiesta que está consiente que le corresponde coordinar los trabajos que dentro de la Administración Pública Federal se efectúen para la elaboración de reglamentos y subraya que dentro de esas responsabilidades se encuentra la de verificar que los requisitos previstos en las leyes sean debidamente satisfechos. Y el segundo, ubicado en el último considerando del acuerdo, menciona que éste tiene por objeto facilitar los trámites de los proyectos de decretos sobre la base de las prioridades que en la materia ha establecido el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.

Esa última frase también indica una debilidad en la actividad del Poder Judicial, ya que el Consejero Jurídico debió establecer que entre las prioridades para emitir reglamentos deberían estar, además de las que establezca el Presidente de los

¹¹⁵ Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 2 de diciembre de 2004

Estados Unidos Mexicanos, también las que establezca el Poder Legislativo en los transitorios respectivos, fundamentando a la facultad reglamentaria no solo como una función de auxilio del Poder Ejecutivo hacia el Legislativo sino también como una actividad de cooperación entre estos poderes.

Como ya lo hemos mencionado y demostrado anteriormente, el Derecho Mexicano no ofrece soluciones al problema de las omisiones reglamentarias, por lo que hasta la fecha el Poder Ejecutivo sigue incurriendo en esta clase de actos, haciéndolo potencialmente mas fuerte frente a los otros dos poderes públicos.

	Tlaxcala	Coahuila	Comentarios
Artículo Constitucional Local que otorga la Facultad Reglamentaria	Art 70 f II de la Constitución del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala	Art 82 f XVIII de la Constitución Política del Estado de Coahuila de Zaragoza	Ambas disposiciones le otorgan de manera expresa al Gobernador del Estado la facultad de expedir reglamentos.
Denominación de la Omisión Reglamentaria	Omisión legislativa	Omisión normativa	Denominación diferente, tomándola el primero como la omisión de una función material y el segundo como la ausencia de una norma legislativa o reglamentaria.
Medio de control Constitucional	Acción por omisión legislativa	Acción de inconstitucionalidad local	En el primer modelo se crea un nuevo medio de control el cual solo se podrá interponer en casos de omisión legislativa y reglamentaria. En el segundo se pretende contemplarlo dentro de un medio de control ya existente.
Precepto Constitucional	Art 81 f VI de la Constitución del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala	Art 158 f II 3 f) de la Constitución Política del Estado de Coahuila de Zaragoza	Ambos preceptos contienen un medio de control contra omisiones legislativas y reglamentarias, a quien compete el ejercicio de la acción, autoridad competente que conoce de esta acción y los sentidos en que puede darse la resolución.
Procede contra	Omisión legislativa del Congreso Local, Gobernador y Ayuntamiento o Concejos	Omisión normativa consistente en la falta de regulación legislativa o reglamentaria	Tratan los mismo tipos de omisión, tanto legislativa del Poder Legislativo Local como reglamentaria del Poder Ejecutivo Local y Municipal.

	Tlaxcala	Coahuila	Comentarios
Autoridad local competente que actúa como Tribunal de Control Constitucional	Pleno del Tribunal Superior de Justicia	Pleno del Tribunal Superior de Justicia	En ambos casos la autoridad competente es la misma.
Quien promueve	Autoridades estatales, municipales y residentes del Estado	Autoridades estatales, partidos políticos y cualquier persona, a través del organismo protector de derechos humanos, que se vea afectada en sus garantías y derechos.	Solo difiere el tipo de ciudadanos que puede promover cubriendo en el primero a residentes de la Entidad y en el segundo a los que se vean agraviados en sus derechos y garantías.
Ley complementaria / artículos	Ley de Control Constitucional del Estado de Tlaxcala 1o septiembre 2004 / Arts 1 y 36.	Ley de Justicia Constitucional Local para el Estado de Coahuila de Zaragoza 12 julio 2005 / Arts 8 f VI y 71 f V	Ambos cuerpos normativos desarrollan el procedimiento de cada acción pero no proporcionan más datos sobre la omisión. En el primer modelo, dicha ley en el artículo 1 hace mención de ser reglamentaria del artículo 81 de la Constitución Estatal teniendo por objeto, entre otros, regular el proceso de la acción contra omisión legislativa y en el 36 solo menciona las características de la resolución y requisitos para que sea aprobada. En comparación, el segundo modelo en el artículo 8 f VI menciona la materia de las acciones por inconstitucionalidad al igual que la Constitución Local y el artículo 71f V cuando es procedente la inconstitucionalidad por omisión.

Conclusiones

1. Las omisiones reglamentarias, entendidas en sentido jurídico, significan no hacer aquello a lo que, por fuerza legal, el Poder Ejecutivo estaba obligado a realizar, esto es expedir un reglamento dentro de un tiempo determinado por el transitorio de una Ley.
2. Estas omisiones provocan que la ley, que obliga al Poder Ejecutivo a emitir el reglamento o reglamentos correspondientes, no sea completamente efectiva, ya que los reglamentos hacen instrumentables a las leyes, lo que los hace fundamentales en el funcionamiento del Estado porque determinan el ejercicio de los derechos de los ciudadanos y las obligaciones que deben cumplir, para que la vida en sociedad sea organizada, productiva, justa y pacífica.
3. En el Derecho Mexicano aún no se encuentra previsto este problema, apenas se han realizado contados estudios doctrinales sobre la omisión legislativa como para profundizar este tema de omisiones reglamentarias. Por lo tanto este tema se puede investigar vagamente en la doctrina, escasamente en la legislación y nulamente en la jurisprudencia, pues en este último punto no ha sido tratada la institución con el enfoque pretendido.
4. Los primeros esfuerzos que se pueden encontrar sobre ambas instituciones se dan en el ámbito local en las Constituciones correspondientes a las Entidades de Tlaxcala y Coahuila, pero aún necesitan una mejora dichas normas.
5. Esta falta de estudio hace parecer que no tiene importancia alguna la institución de la omisión reglamentaria pero considero que su presencia tiene realmente grandes consecuencias.
6. El remedio hasta ahora aplicado ha sido la interposición del amparo, como el medio para tutelar los derechos y garantías de los gobernados cuando no han sido

desarrolladas, en su oportunidad, ciertas leyes o supuestos que se le pretenden aplicar.

7. En el ámbito estatal, a un lado del Juicio de Amparo, se aplica la acción por omisión legislativa en Tlaxcala y la acción de inconstitucionalidad en Coahuila pero, como mencioné anteriormente, esto se da por ser las únicas dos Entidades Federativas que prevén la institución de la omisión reglamentaria, estableciendo a nivel Constitucional local estos medios de control.

8. Resulta útil tomar estos medios de control en cuenta para incluirlos en el ámbito federal, puesto que en la actualidad se puede observar una gran cantidad de leyes de nueva creación que hacen necesaria la expedición de un reglamento o varios, imponiendo esta obligación para hacerlas más efectivas, limitando al Poder Ejecutivo en un tiempo determinado que por lo regular no suele ser mayor a 3 meses.

9. Habría que hacer una investigación profunda sobre la efectividad que tienen esos medios de control que se usan en el ámbito estatal contra las omisiones reglamentarias para mejorarlos y adaptarlos a las diferentes circunstancias que puedan presentarse, lo que significa una necesidad de estudio doctrinal de la institución.

10. Dicha inclusión es importante ya que el texto Constitucional así como su interpretación deben ser absolutamente rigurosos y claros para no llegar a consecuencias motivadas por segundas intenciones, que en esta situación es la evasión del titular del Poder Ejecutivo de emitir la reglamentación necesaria.

11. El principio de división de poderes establece una división tripartita del poder, impidiendo pertenecer a una persona o grupo de personas a dos o más de esos poderes, y otorgando a cada uno de ellos una función específica. Aún cumpliendo con este principio se dan casos de excepción a los poderes otorgándoles no solo

las atribuciones para las que fueron creados sino que, además de darles funciones formales, se les conceden funciones materiales que parecieran ser competencia de los otros poderes.

12. Para evitar abuso del poder, por el tipo de atribuciones con que cuentan cada uno de ellos, es indispensable que el poder detenga el poder, para lograr concretar el objetivo de este principio, es decir que en caso de que cualquiera de los poderes observe un abuso o aplicación indebida de las diversas atribuciones con las que cuenta otro poder, podrá detenerlo interponiendo los medios necesarios otorgados por la Constitución y diversa normatividad nacional.

13. Para el caso de las omisiones reglamentarias, retomando los modelos estatales de Tlaxcala y Coahuila, este medio de control lo podrá interponer cualquier autoridad estatal, lo que cumple con este propósito.

14. Aunado a ello, también puede ser interpuesto por los ciudadanos mexicanos, en el primer caso por aquellos que sean residentes del Estado, y en el segundo por cualquier persona que se vea afectada en sus garantías y derechos. En mi opinión debe permitirse a cualquier ciudadano mexicano que interponga dichos medios de control, no solamente a los residentes o aquellos que se vean afectados en sus derechos y garantías por el hecho omisivo, con el propósito de hacer más efectiva la vigilancia y control del orden jurídico preservando el Estado de Derecho.

15. La inclusión de la institución de la omisión reglamentaria, estimo, se debe efectuar a nivel Constitucional, por un lado en el artículo 89 fracción I estableciendo a la facultad reglamentaria ya no como una facultad sino como una obligación, para que ya no exista una contradicción entre la ley y la Constitución cuando el Poder Legislativo estime necesaria la emisión de un reglamento o varios y lo prevea así en los transitorios de la ley.

16. También considero debe realizarse una modificación al artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, agregando a los medios de control constitucional, entre ellos las Controversias Constitucionales y las Acciones de Inconstitucionalidad, uno que se interponga contra las omisiones, tanto legislativas como reglamentarias, pudiendo denominarse como Acción por Omisión.

17. Mi razón de proponer un medio de control extra es para evitar gastos al gobernado que decida interponerlo, pues es innecesario ponerlo en esta situación ya que la resolución solo puede darse en dos sentidos: uno que se niegue se configuró la omisión y otro en el que se afirme este hecho, imponiéndole nuevamente al Poder Ejecutivo la obligación de expedir el reglamento en un tiempo determinado. Una vez dictada dicha resolución adquiere carácter de definitiva y fuerza obligatoria, por lo que debe ser acatada y en caso de no hacerlo así será motivo de responsabilidad, lo cual ya está establecido por la Constitución y leyes sobre responsabilidad de los servidores públicos.

18. En cualquier caso estimo que no se puede emitir una resolución en otro sentido, como por ejemplo la delegación de dicha facultad reglamentaria, debido, por un lado, a que esta facultad desde un principio se declara como indelegable, y por el otro, en el sentido de mi propuesta que es el salvaguardar el principio de división de poderes evitando el abuso del poder público, no dejando la posibilidad de actuar con segundas intenciones.

19. Evidentemente se requiere precisar límites claros a la facultad reglamentaria del Presidente de la República para evitar por un lado una extensión de su poder y por el otro un mejor funcionamiento del Orden Jurídico Mexicano.

BIBLIOGRAFÍA

ACOSTA ROMERO, Miguel. *“Teoría General del Derecho Administrativo”*, 11ª edición, Editorial Porrúa, México 1993.

ARNAIZ AMIGO, Aurora. *“Soberanía y Potestad”*, UNAM, México 1999.

CARBONELL, Miguel. *“En busca de las normas ausentes. Ensayos sobre la inconstitucionalidad por omisión”*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México 2003.

CARBAJAL, Juan Alberto. *“Tratado de Derecho Constitucional. Teoría de la Constitución”*, Editorial Porrúa, México 2002.

CASARIN LEÓN, Manlio Fabio. *“La Facultad Reglamentaria”*, Editorial Porrúa, México 2003.

DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis H. y LUCERO ESPINOSA, Manuel. *“Compendio de Derecho Administrativo. Primer curso”*, 6ª edición, Editorial Porrúa, México 2003.

ENTRENA CUESTA, Rafael. *“Curso de Derecho Administrativo”*, Editorial Porrúa, México 2003.

ESCALANTE RAMÍREZ, José Antonio. *“Facultad Reglamentaria”*, Escuela Libre de Derecho, México 1982.

FARRANDO, Ismael, MARTÍNEZ, Patricia y otros. *“Manual de Derecho Administrativo”*, Ediciones Depalma, Argentina 1996.

FERNÁNDEZ RUÍZ, Jorge. *“Derecho Administrativo”*, 1ª edición, Editorial Mc Graw-Hill, México 1997.

FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, José Julio. *“La inconstitucionalidad por omisión. Teoría general. Derecho comparado. El caso Español”*, Editorial Civitas, Madrid 1998.

FRAGA, Gabino. *“Derecho Administrativo”*, 44ª edición, Editorial Porrúa, México 2005.

GÁMIZ PARRAL, Máximo. *“Derecho Constitucional y Administrativo de las Entidades Federativas”*, UNAM, México 2003.

GARCÍA DE ENTERRIA, Eduardo, FERNÁNDEZ, Tomás-Ramón. *“Curso de Derecho Administrativo. Tomo I”*, Editorial Civitas, Madrid 1997.

KELSEN, Hans. Traducción Roberto J. Vernego. *“Teoría Pura del Derecho”*, 13ª edición, Editorial Porrúa, México 2003.

LÓPEZ OLVERA, Miguel Alejandro. *“Tratado de la Facultad Reglamentaria”*, Editorial Porrúa, México 2007.

MORINEAU IDUARTE, Marta, IGLESIAS GONZÁLEZ, Román. *“Derecho Romano”*, Editorial Harla, México 1987.

PORRÚA, Francisco. *“Teoría del Estado. Teoría Política”*, 3ª edición, Editorial Porrúa, México 2005.

RÍOS VÁZQUEZ, Rodolfo. *“La Facultad Reglamentaria del Presidente de la República y su Impugnación Constitucional”*, Editorial Jus México, México 1991.

ROBLES MARTÍNEZ, Reynaldo. *“El Municipio”*, 8ª edición, Editorial Porrúa, México 2006.

SÁNCHEZ GÓMEZ, Narciso. *“Primer Curso de Derecho Administrativo”*, 2ª edición,

Editorial Porrúa, México 2000.

TENA RAMÍREZ, Felipe. *“Derecho Constitucional Mexicano”*, 35ª edición, Editorial Porrúa, México 2003.

TENA REMÍREZ, Felipe. *“Leyes Fundamentales de México 1808-2005”*, Editorial Porrúa, México 2005.

VALENCIA CARMONA, Salvador. *“Derecho Municipal”*, Editorial Porrúa, México 2003.

ZIPPELIUS, Reinhold. Traducción Héctor Fix-Fierro. *“Teoría General del Estado: Ciencia de la Política”*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México 1985.

JURISPRUDENCIA

DIVISIÓN DE PODERES. Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 2000. Quinta Época. Sala Auxiliar. Tomo I. Constitucional. P.R. SCJN. Tesis 948 Aislada. Pág. 659.

ESTADO, CUANDO ES PROCEDENTE EL AMPARO PROMOVIDO POR EL. Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 2000. Quinta Época. Segunda Sala. Tomo VI. Común. Jurisprudencia SCJN. Tesis 160. Pág. 160.

FACULTAD REGLAMENTARIA DEL EJECUTIVO. Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 2000. Quinta Época. Cuarta Sala. Tomo I. Constitucional. P.R. SCJN. Tesis 1129. Pág. 796.

FACULTAD REGLAMENTARIA DEL EJECUTIVO FEDERAL. INTERPRETACIÓN DE LA FRACCIÓN I DEL ARTÍCULO 89 DE LA CONSTITUCIÓN. Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 2000. Novena Época. Segunda Sala. Tomo I. Constitucional. Jurisprudencia SCJN. Tesis 212. Pág. 255.

FACULTAD REGLAMENTARIA DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA. PRINCIPIOS QUE LA RIGEN. Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 2000. Novena Época. Segunda Sala. Tomo I. Constitucional. Jurisprudencia SCJN. Tesis 213. Pág. 256.

FACULTAD REGLAMENTARIA MUNICIPAL. SUS LÍMITES. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XV. Enero de 2002. Novena Época. Pleno. Tesis P./J. 132/2001 Jurisprudencia. Pág. 1041.

INGRESOS FEDERALES COORDINADOS. EL ACUERDO PRESIDENCIAL PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL VEINTITRÉS DE MAYO DE MIL NOVECIENTOS NOVENTA Y SIETE, QUE DESARROLLA LA LEY DE COORDINACIÓN FISCAL, EN LO RELATIVO A COLABORACIÓN ADMINISTRATIVA DE AUTORIDADES, TIENE LA NATURALEZA DE UN REGLAMENTO FEDERAL. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Abril de 2002. Novena Época. Segunda Sala. Tomo XV. Tesis 2ª. XXIX/2002. Pág. 585.

LEYES, PRINCIPIO DE JERARQUÍA NORMATIVA (DE LAS), ESTABLECIDO POR EL ARTÍCULO 133 CONSTITUCIONAL. Semanario Judicial de la Federación I, Segunda Parte-1. Enero a Junio de 1988. Octava Época. Tribunales Colegiados de Circuito.. Tesis Aislada. Pág. 394.

MUNICIPIOS. CONTENIDO Y ALCANCE DE SU FACULTAD REGLAMENTARIA. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XXII. Octubre de 2005. Novena Época. Pleno. Tesis P./J. 132/2005 Jurisprudencia. Pág. 2069.

REGLAMENTOS ADMINISTRATIVOS. FACULTAD DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA PARA EXPEDIRLOS. SU NATURALEZA. Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 2000. Séptima Época. Segunda Sala. Tomo III. Administrativa. Jurisprudencia SCJN. Tesis 94. Pág. 105.

REGLAMENTOS AUTÓNOMOS (ANUNCIOS). Semanario Judicial de la Federación LXXVIII. Quinta Época. Segunda Sala. Tesis Aislada. Pág. 2139.

HEMEROGRAFÍA

FERNÁNDEZ RUÍZ, Jorge. *“La Facultad Reglamentaria”*, Revista de la Facultad de Derecho, UNAM, Editorial Porrúa, México, Nums. 221 y 222, septiembre-diciembre, 2007.

VALLS HERNÁNDEZ, Sergio Armando. *“Facultad Reglamentaria”*, Suprema Corte de Justicia de la Nación, México 2001.

DICCIONARIOS Y ENCICLOPEDIAS

CABANELLAS, Guillermo. *“Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual”*, Tomos I, IV y V, Editorial Heliasta, 21ª edición, Buenos Aires, Argentina 1989.

CARBONELL, Miguel. *“Diccionario de Derecho Constitucional”*

“Diccionario Jurídico Mexicano. Tomos I, II y III”, 11ª edición, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, Editorial Porrúa, México 1998.

MASCAREÑAS, Carlos con colaboración de profesores y juristas. *“Nueva Enciclopedia Jurídica. Tomo XVIII”*, Editorial Francisco Seix, España 1986.

PALOMAR DE MIGUEL, Juan. *“Diccionario para juristas. Tomo II”*, Editorial Porrúa, México 2000.

LEGISLACIÓN

Acuerdo por el que se emiten los lineamientos para la elaboración, revisión y trámites de reglamentos del Ejecutivo Federal.

Acta Constitutiva 31 enero 1824.

Bases de Organización Política de la República Mexicana 12 junio 1843.

Código Civil Federal.

Constitución de Apatzingán o Decreto Constitucional para la Libertad de América Mexicana 22 octubre 1814.

Constitución Española de Cádiz 18 marzo 1812.

Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos 4 octubre 1824.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Constituciones Estatales:

- Constitución Política del Estado de Aguascalientes.
- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California.
- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California Sur.
- Constitución Política del Estado de Campeche.
- Constitución Política del Estado de Coahuila de Zaragoza.
- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Colima.
- Constitución Política del Estado de Chiapas.
- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Chihuahua.
- Constitución Política del Estado de Durango.
- Constitución Política del Estado de Guanajuato.
- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero.
- Constitución Política del Estado de Hidalgo.
- Constitución Política del Estado de Jalisco.
- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México.
- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo.
- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos.
- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nayarit.
- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León.
- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca.
- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla.

- Constitución Política del Estado de Querétaro.
- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo.
- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de San Luis Potosí.
- Constitución Política del Estado de Sinaloa.
- Constitución Política del Estado de Sonora.
- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tabasco.
- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tamaulipas.
- Constitución del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala.
- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Veracruz de Ignacio de la Llave.
- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Yucatán.
- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Zacatecas.

Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789 y de 1793.

Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

Ley Federal de Cinematografía.

Ley Federal de Entidades Paraestatales.

Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

Ley de Control Constitucional del Estado de Tlaxcala.

Ley de Justicia Constitucional Local para el Estado de Coahuila de Zaragoza.

Ley del Diario Oficial de la Federación y Gacetas Gubernamentales.

Leyes Constitucionales de la República Mexicana. Ley Cuarta Constitucional 29 diciembre 1836.

Reglamento de la Ley Federal de Cinematografía.

Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano 10 enero 1822.

PÁGINAS DE INTERNET

- Cámara de Diputados

http://www.diputados.gob.mx/sia/coord/refconst_lix/doc/196.doc

<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/>

<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/regley.htm>

- Diario Oficial de la Federación

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

- Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México

<http://www.juridicas.unam.mx>

- Suprema Corte de Justicia de la Nación

<http://www2.scjn.gob.mx/ius2006/>