

00781

22
26

**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE
MÉXICO**

FACULTAD DE DERECHO

**TEORÍA Y TÉCNICA DE LA REGLAMENTACIÓN
MUNICIPAL EN MÉXICO**

TESIS QUE PARA OBTENER EL GRADO DE:

DOCTOR EN DERECHO

PRESENTA:

RENDON HUERTA BARRERA, TERESITA DE JESÚS

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

1996



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

00781 22
24

**TEORIA Y TECNICA DE LA REGLAMENTACION
MUNICIPAL EN MEXICO**

TUTOR ACADEMICO: DR. PEDRO G. ZORRILLA MARTINEZ

DOCTORANTE:

TERESITA ^{DE JESUS} RENDON HUERTA BARRERA

1976

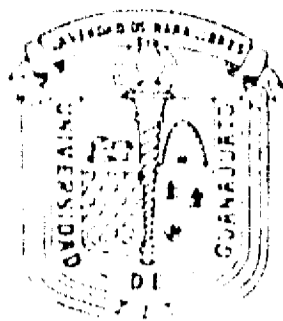
RESUMEN DE LA TESIS DOCTORAL: TEORIA Y TECNICA DE LA REGLAMENTACION MUNICIPAL EN MEXICO

MTRA. TERESITA RENDON HUERTA BARRERA

Espero con este trabajo, no sólo desarrollar un tema como ejercicio de investigación, sino sentar, a manera de propuesta, las bases doctrinarias y técnicas para el ejercicio de la potestad reglamentaria, que es inmanente a todo poder municipal y a su condición autonómica. Dadas las limitaciones con que se ejerce tal potestad, así como la heterogeneidad de los cuerpos edilicios, hay una enorme producción de disposiciones deficientes, incompletas, antagónicas entre sí, inconexas y a veces hasta inconstitucionales, que se expiden por expedirse, que llegan a lo grotesco y absurdo por su empirismo y que no cumplen con su finalidad. En otros casos, ni siquiera se dan con deficiencias, pues hay municipios que no tienen un solo reglamento.

Actuar sin reglamentos en este ámbito de gobierno, equivale a desconocer en su integridad, la dimensión del Estado de Derecho; puesto que sólo la norma jurídica puede delimitar el campo de acción para las autoridades y el área de prohibiciones para los gobernados. No puede concebirse el desarrollo y avance de una civilización, si paralelamente no existe la observancia y perfeccionamiento del orden jurídico.

La utilidad y posibles aplicaciones de esta investigación es muy amplia, pues basta considerar que más de las dos terceras partes de la población total de la República Mexicana, se encuentran ubicadas en los municipios. De ahí que considero que puede resultar de interés y de utilidad práctica esta monografía, no sólo desde el punto de vista académico, sino práctico a pesar de las desigualdades regionales y económicas, ya que se basa en principios universalmente aceptados por el Derecho Administrativo y pretende, como ejercicio de creatividad, aportar los elementos necesarios para la conformación de un reglamento municipal.



UNIVERSIDAD DE
GUANAJUATO

STATUTORY POWER

--Theory and Technique of the Municipal Statute in Mexico

This thesis consists of two parts: 1) That it shows the instructional elements for the exercise of such power, in general, and in particular, in municipal boundaries; and 2) That it shows the fundamentals for the development of a statutory technique, such as the deriving of the Legislative Technique.

Given the limitations with which one exercises such power, such as the heterogeneity of the governing bodies, there is an enormous production of dispositions that are deficient, incomplete, antagonizing from within, disconnected and sometimes even unconstitutional, that expedite just to expedite, that arrive to grotesqueness and absurdity because of their empiricism and that do not fulfill their purpose. In other cases, there are not even deficiencies. There are even municipalities that do not have a single statute.

Acting without statutes in this scope of the government, is the same as disowning ones integrity, the dimension of the State of Law; since only the juridical norm can expand the field of action for the authorities and the area of prohibitions for the governed bodies. One cannot conceive the development and advance of a civilization if there is not an observance and improvement of the juridical order.

PROBLEMA

El problema fundamental que me he propuesto resolver con esta investigación, es el de encontrar los elementos teóricos y técnicos para el ejercicio de la potestad reglamentaria municipal, dado que no existe en México monografía jurídica alguna sobre teoría del reglamento municipal, como tampoco sobre técnica legislativa, y dentro de ésta, de técnica reglamentaria.

HIPOTESIS

La hipótesis que surge del problema planteado, es que resulta impostergable en el ámbito jurídico mexicano, la conformación de una teoría y de una técnica para el ejercicio de la potestad reglamentaria municipal y además, que ésto es posible.

La hipótesis parte de la equivalencia entre la naturaleza jurídica material de los reglamentos autónomos y la ley.

LINEA DE INVESTIGACION

El trabajo se sitúa en el ámbito del Derecho Constitucional, Derecho Administrativo y Teoría del Estado, siendo la línea de investigación específicamente asumida, la del Derecho Municipal y dentro de él, el de la reglamentación como facultad que deriva del artículo 115 fracción II párrafo segundo de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos.

M E T O D O

Método --del griego "camino"-- es el procedimiento que conduce al conocimiento de la verdad, en torno a un objeto concreto.

Método de Investigación: He procedido a agotar en lo posible, la fase aporética y la fase heurística, para conformar un juicio cierto sobre lo existente en el campo doctrinario, acerca de la reglamentación municipal, efectuando un ejercicio de ponderación sobre la relevancia, pertinencia, novedad y utilidad del objeto de conocimiento.

Método de Sistematización: Sobre las fuentes del conocimiento jurídico, previamente identificadas, obtenidas y clasificadas, procedí a rediseñar el capitulado que incorporé en mi protocolo de investigación, por lo cual no hay identidad entre tal documento inicial y la estructura que ahora presento. Considero que esto es lógico y de esperarse en todo proceso de investigación, porque el primero refleja intenciones y el segundo, es producto de acciones, de lo aprendido y de la profundización.

Método Jurídico: Siendo ésta, una investigación documental que parte de lo conocido --Teoría del Reglamento-- hacia lo desconocido --Técnica Reglamentaria--, he aplicado el método deductivo, procurando aplicar los diversos métodos de interpretación del Derecho y asumiendo que éste no es sólo forma e instrumento, cuya pureza y rigor lógico en su tratamiento conducen inevitablemente al dogmatismo. Indudablemente, el Derecho toma en consideración factores y tendencias de una realidad determinada, así como elementos axiológicos y teleológicos, que no pueden ser soslayados.

Método de Exposición: Dada la naturaleza de este trabajo, la fase de comunicación de resultados, se presenta bajo el método argumentativo.

UTILIDAD Y POSIBLES APLICACIONES

Espero con este trabajo, no sólo desarrollar un tema como ejercicio de investigación, sino sentar, a manera de propuesta, las bases doctrinarias y técnicas para el ejercicio de la potestad reglamentaria, que es inmanente a todo poder municipal y a su condición autonómica. Dadas las limitaciones con que se ejerce tal potestad, así como la heterogeneidad de los cuerpos edilicios, hay una enorme producción de disposiciones deficientes, incompletas, antagónicas entre sí, inconexas y a veces hasta inconstitucionales, que se expiden por expedirse, que llegan a lo grotesco y absurdo por su empirismo y que no cumplen con su finalidad. En otros casos, ni siquiera se dan con deficiencias, pues hay municipios que no tienen un solo reglamento.

Actuar sin reglamentos en este ámbito de gobierno, equivale a desconocer en su integridad, la dimensión del Estado de Derecho; puesto que sólo la norma jurídica puede delimitar el campo de acción para las autoridades y el área de prohibiciones para los gobernados. No puede concebirse el desarrollo y avance de una civilización, si paralelamente no existe la observancia y perfeccionamiento del orden jurídico.

La utilidad y posibles aplicaciones de esta investigación es muy amplia, pues basta considerar que más de las dos terceras partes de la población total de la República Mexicana, se encuentran ubicadas en los municipios. De ahí que considero que puede resultar de interés y de utilidad práctica esta monografía, no sólo desde el punto de vista académico, sino práctico a pesar de las desigualdades regionales y económicas, ya que se basa en principios universalmente aceptados por el Derecho Administrativo y pretende, como ejercicio de creatividad, aportar los elementos necesarios para la conformación de un reglamento municipal.

TEORIA Y TECNICA DE LA REGLAMENTACION MUNICIPAL EN MEXICO

INDICE

	Pág.
Preliminares	
Introducción.....	1

PRIMERA PARTE TEORIA DEL REGLAMENTO

CAPITULO I LA POTESTAD REGLAMENTARIA

1. Las potestades administrativas.....	4
2. La potestad reglamentaria.....	8
3. Titularidad de la potestad reglamentaria en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.....	10

CAPITULO II LOS REGLAMENTOS DENTRO DEL ESTADO DE DERECHO

1. Estado de Derecho y Estado Social de Derecho.....	13
2. Los elementos del Estado de Derecho.....	18
3. Clasificación de las normas jurídicas.....	21
4. Los reglamentos en el contexto de la jerarquía normativa.....	22

CAPITULO III

SUSTANTIVIDAD JURIDICA DE LA NORMA REGLAMENTARIA

1. Criterios de distinción de los actos estatales.....	28
2. Diferencias entre la ley y el reglamento.....	32
3. Fundamentos doctrinales de la potestad reglamentaria.....	36
4. Características de la norma reglamentaria.....	38

CAPITULO IV

CONCEPTO Y CLASIFICACION DEL REGLAMENTO

1. Concepto de reglamento.....	40
2. Clasificación del reglamento.....	48

CAPITULO V

LOS PRINCIPIOS GENERALES DEL DERECHO COMO FUENTE DE LA REGLAMENTACION MUNICIPAL

1. Las fuentes del Derecho.....	59
2. Los Principios Generales del Derecho.....	61
3. Funciones de los Principios.....	62
4. Los Principios Generales del Derecho como fuente de la reglamentación municipal.....	64

CAPITULO VI

LA LEY Y EL REGLAMENTO DE LA JURISPRUDENCIA

1. Conceptos de jurisprudencia.....	71
2. Las funciones de la jurisprudencia.....	74
3. El valor y autoridad de la jurisprudencia.....	76
4. La ley y el reglamento en la jurisprudencia.....	78

CAPITULO VII

LA POTESTAD REGLAMENTARIA EN EL AMBITO MUNICIPAL

1. La potestad reglamentaria en el ámbito municipal.....	92
2. El ayuntamiento como titular de la potestad reglamentaria.....	97
3. Clases de disposiciones generales de carácter municipal.....	99

CAPITULO VIII

EQUIVALENCIA MATERIAL DE LA LEY Y EL REGLAMENTO AUTONOMO

1. Equivalencia material de la ley y el reglamento autónomo, según la doctrina....	105
2. Características comunes de la ley y el reglamento.....	108

CAPITULO IX

LA INTERPRETACION DE LOS REGLAMENTOS MUNICIPALES

1. Diferencias entre la interpretación, la hermenéutica y la integración.....	112
2. Apoyos o recursos de la interpretación.....	114
3. Los métodos de interpretación en general.....	116
4. La interpretación de los reglamentos municipales.....	127

CAPITULO X

DERECHO TRANSITORIO

1. Derecho transitorio.....	129
2. Diferencias entre la promulgación y la publicación.....	130
3. La vacatio legis.....	131
4. Derogación.....	132
5. Abrogación.....	135

CAPITULO XI

IMPUGNACION DE NORMAS REGLAMENTARIAS MUNICIPALES

1. Necesidad de impugnación de normas reglamentarias.....	138
2. El juicio contencioso administrativo.....	138
3. El juicio de amparo.....	152
4. Efectos de la declaración administrativa y judicial que admiten la impugnación de normas reglamentarias municipales.....	154

SEGUNDA PARTE
TECNICA DE LA REGLAMENTACION MUNICIPAL

CAPITULO XII

DEFICIENCIAS EN EL EJERCICIO DE LA POTESTAD REGLAMENTARIA MUNICIPAL

1. Necesidad de adecuación del Derecho a la realidad social.....	156
2. Los caracteres del Derecho y la relación con las variables de la vida social.....	158
3. Deficiencias en el ejercicio de la potestad reglamentaria municipal.....	163

CAPITULO XIII

TECNICA REGLAMENTARIA MUNICIPAL

1. La técnica jurídica.....	169
2. Las reglas técnico-legislativas.....	171
3. Técnica reglamentaria municipal.....	173

CAPITULO XIV

PRINCIPIOS QUE DEBEN INFORMAR LA CREACION DE DISPOSICIONES REGLAMENTARIAS MUNICIPALES

1. Principios ontológicos.....	182
2. Principios axiológicos.....	183
3. Principios constitucionales.....	184
4. Principios pragmáticos.....	186

CAPITULO XV

EL PROCESO REGLAMENTARIO MUNICIPAL

1. El procedimiento legislativo en general.....	189
2. El proceso reglamentario municipal.....	194

CAPITULO XVI

LIMITES A LA POTESTAD REGLAMENTARIA MUNICIPAL

1. Límites a la potestad reglamentaria municipal.....	199
2. Límites formales.....	200
3. Límites sustanciales.....	202
Conclusiones.....	207
Bibliografía.....	212

INTRODUCCION

Más allá de un simple recreo en las ideas, de una investigación o de la necesidad que se ha hecho ostensible en mi desempeño en la judicatura administrativa --por más de siete años-- el tema municipal me ha ido atando en la vida, con lazos de intensa familiaridad, por lo que aun siendo innegables las dificultades para conformar este trabajo, no puedo ocultar el particular agrado con que lo realicé.

Estas páginas representan uno de los mayores esfuerzos que he desplegado, tanto por las características del enfoque, como por tantas horas de intenso trabajo que le he dedicado.

No es fácil cubrir una pretensión tan amplia como la que dio origen a esta tesis: contribuir al desarrollo jurídico de este ámbito de gobierno, en el lugar que le corresponde dentro del Estado de Derecho. Para localizar ese lugar, me ubiqué en dos universos temáticos: 1) La Teoría de las Potestades Públicas y 2) La Entidad Municipal. Definidos los campos de interés, me propuse encontrar los elementos teóricos y técnicos para el ejercicio de la **potestad reglamentaria municipal**.

La proximidad con el tema y el gusto por ir encontrando atisbos de solución, me condujeron a buscar con llaneza, la solidez de planteamientos, frente a la fugacidad que suele conferirse como adjetivo connatural, a las normas del Derecho Administrativo.

Aun cuando el problema central incide en los dos campos de mérito, he procurado abordarlo unitariamente, desde el ángulo **teórico** en principio, para después conformar la propuesta de una **técnica reglamentaria** --lo que en materia federal y estatal, constituiría la técnica legislativa-- aplicada al quehacer de los ayuntamientos, que como aclaro, es producto de la reflexión personal, un hallazgo a base de persistencia, que hace vislumbrar apenas, el diseño de una reglamentación en consonancia con el carácter autonómico del Municipio.

Como en toda investigación que se inicia, tuve que recurrir no sólo al análisis del tema bajo la perspectiva de los autores nacionales, que dicho sea de paso, escuetamente se ocupan de él, sino que requerí examinar la doctrina de otros países, tan valiosa, aunque no necesariamente avanzada, en la línea que he asumido.

Considero que si no es tarde, es hora ya de edificar nuestra propia obra con la especificidad al contexto que precisa el Derecho mexicano, no censuro la obligada consulta a la literatura jurídica extranjera, a la que los estudiosos del Derecho recurrimos y a la que con avidez me acerco con suma frecuencia. Lo que advierto como negativo, es el menosprecio hacia lo propio, el vasallaje, el servilismo intelectual, ante todo aquello que traiga etiquetas de reciente importación.

Recobrar la dignidad en este sentido, es robustecer y afirmar nuestra responsabilidad como investigadores, que con intención o sin ella, producimos reacciones de adhesión, crítica o rechazo, aunque vale asumir el riesgo, ante la expectativa de lograr algo positivo.

En múltiples foros y publicaciones, he manifestado mi esperanza de que el Municipio llegue a ser simiente espléndida y fecunda de la verdadera democracia, cuya energía vital y autoridad --no sólo formal-- impulse a las comunidades locales a encontrar un mejor nivel de vida.

Para lograr eso, se advierte la necesaria presencia de valores, propósitos y acciones, de parte de aquellos que irán a dirigir y materializar el quehacer municipal. Su preparación, vocación, formación y anhelos, deben ser coincidentes con los intereses de la sociedad dando preeminencia al beneficio de la población, por encima del individual o del de grupo.

Basta ya de ver las instituciones públicas, como el conjunto de cargos disputados por ineptos y mediocres corrompidos por la voracidad. Esos son los que destruyen o dejan truncado el trabajo de otros, desprestigiando la Administración. Su actitud nada edificante, pierde de vista la existencia de una memoria social, de una censura colectiva y la presencia del recuerdo despectivo por sus acciones u omisiones.

Forjemos con firmeza una nueva clase de servidores públicos municipales, con principios morales, con acciones ajustadas al Derecho, al cultivo de las virtudes cívicas y al desarrollo diestro y probo de sus competencias.

En el fondo de este trabajo, subyace la preocupación por el futuro y por la misión del jurista en él. Su compromiso no es sólo expedir, aplicar, cumplir y hacer cumplir las leyes, reglamentos y demás disposiciones, sino preparar el advenimiento de los tiempos nuevos, infundir la confianza en nuestras instituciones y encontrar derroteros que lleven al perfeccionamiento y sujeción a un orden jurídico intrínsecamente **justo**.

Teresita Rendón Huerta Barrera.

CAPITULADO

CAPITULO I

LA POTESTAD REGLAMENTARIA

SUMARIO

1. Las potestades administrativas. 2. La potestad reglamentaria.
3. Titularidad de la potestad reglamentaria en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El poder público estatal se manifiesta de muy diversas maneras, en función de la multiplicidad de atribuciones que deben desarrollarse para regir la vida societaria. Así, el estudio científico de las facultades particulares a través de las que se realiza la obra administrativa, constituye la "**Teoría de las Potestades Administrativas**", que hoy día va adquiriendo singular importancia en el contexto del Derecho Público y que en nuestro país ha sido muy escasamente abordada.

1. LAS POTESTADES ADMINISTRATIVAS

Las potestades administrativas son una derivación de la supremacía estatal, presuponen relaciones jurídicas, son una consecuencia del Estado de Derecho y tienen los siguientes caracteres:

1) **Son inalienables e intransferibles** de un ente a otro, pudiéndose en ocasiones, delegar su ejercicio pero no transferir su titularidad.

2) **Son irrenunciables.** Puede ocurrir que el titular pueda ejercerlas o no, pero la pérdida no depende de su voluntad. Podrá renunciarlas en algunos casos, más no con referencia a su competencia general, sino respecto a algunas condiciones o cualidades que determinan ciertas atribuciones particulares.

3) **Son imprescriptibles.** No pueden adquirirse o perderse por el transcurso del tiempo.

4) **Son inmodificables.** En virtud de que su ejercicio debe apegarse a la norma que les ha dado origen, sin que jurídicamente pueda variarse su contenido ni finalidad.

5) **Son expresas.** Lo que implica que siempre deben estar previstas en el ordenamiento jurídico, por el principio de legalidad.

6) **Son específicas.** La norma prevé un poder trazado, limitado, concreto; tanto en las potestades regladas, respecto a las cuales el legislador define exhaustivamente sus elementos, como en las potestades discrecionales, en las que si bien se deja un margen de decisión, debe establecerse su extensión, la atribución al órgano y el fin. No pueden conferirse globalmente.

El administrativista argentino Manuel María Díez, (1) las clasifica así:

	De Mando
CLASES DE POTESADES	Reglamentaria
ADMINISTRATIVAS	Sancionadora
	Jurisdiccional

La **potestad de mando** llamada también potestad imperativa es la facultad de dictar órdenes y obligar a su cumplimiento (2). Se compone de cuatro elementos: 1) Una voluntad plusvalente o elemento psicológico; 2) Un sujeto activo o elemento físico activo; 3) Un sujeto pasivo o elemento físico pasivo; y 4) Determinadas obligaciones dirigidas a un fin: resolver un conflicto de intereses o elemento económico

	Discrecional
	o
	Reglada
La potestad de mando	
puede ser:	Soberana
	o
	Derivada

(1) DIEZ, MANUEL MARIA. Derecho Administrativo, Ed. Bibliográfica Omeba. Buenos Aires. Tomo I, 1963, pp. 214 y sgts.

(2) VILLEGAS BASAVILBASO. Cit. por M.M. Díez. Op. Cit. supra nota 1, p. 217.

La potestad reglamentaria, es la facultad de crear normas jurídicas de carácter general e impersonal, que legalmente se atribuye al Poder Ejecutivo o a los Ayuntamientos.

La potestad sancionadora, es la facultad de imponer castigos administrativos a los infractores de las normas para asegurar indirectamente su eficacia.

Disciplinaria.- Se ejerce en el ámbito interno de la administración pública, sobre los servidores, por acciones u omisiones que cometan en, o con motivo del desempeño de sus cargos.

La potestad sancionadora puede ser:

Correctiva.- Se ejerce al exterior de la administración pública y abarca a todos los gobernados.

La potestad jurisdiccional, es la facultad del Poder Ejecutivo, de llevar a cabo el control de la legalidad de los actos de la administración pública, tanto en sede administrativa por medio de recursos, como ante órganos materialmente jurisdiccionales, como son en nuestro país, los Tribunales de lo Contencioso Administrativo.

La potestad de ejecución o de gestión. es reconocida como independiente de las anteriores, sólo por un grupo de autores, entre los que destacan: García Oviedo y Santa María de Paredes (3) que se refieren a la misma, como la potestad productora de la serie de actos que realiza la administración en ejercicio concreto de su obra y que comprende los hechos que

(3) Cit. por M.M. Díez. Op. Cit., supra nota 1, pp.261 y 262.

puede realizar en el ejercicio de sus funciones, el cumplimiento de lo legislado y de lo que reglamenta, la realización de lo que mande y sancione dentro de su esfera.

	Representación
	Fe pública
	Registro
	Investigación
	Clasificación de datos generales
	Instrucción
La potestad ejecutiva	Dirección e impulso
comprende actos de:	Vigilancia
	Inspección y comprobación
	Fuerza
	Tutela
	Facultativos y técnicos
	Gestión económica
	Gracia y dispensa

Las potestades administrativas, deben ejercerse siempre dentro de un contexto jurídico.

2. LA POTESTAD REGLAMENTARIA

Una de las potestades administrativas como ya se ha visto, es aquella que se traduce en la expedición de normas reglamentarias y que siendo un temperamento de la división de poderes, constituye una función materialmente legislativa y formalmente administrativa.

La potestad reglamentaria se manifiesta a través de actos palpables, que crean situaciones jurídicas generales, impersonales y objetivas. "Toda manifestación de voluntad en ejercicio de un poder legal que crea una situación jurídica general es una Ley en sentido material; no depende de la calidad del autor, de las formas que revista ni de los procedimientos observados en su creación. Lo esencial es la creación de una situación jurídica general, impersonal y objetiva". (4)

Como características especiales de la potestad reglamentaria, es posible mencionar las siguientes:

1) Es unilateral, toda vez que el órgano que la detenta, procede autoritativa e imperativamente prescindiendo de la voluntad de los particulares.

2) Se atribuye a un órgano constituido ya sea unipersonal o colegiadamente.

3) Entraña la emisión de órdenes normativas --no naturales ni de hecho-- por la existencia de una volición minusvalente, creando obligaciones directas y en función de ello, se prevén normalmente sanciones, para los casos de incumplimiento.

4) El contenido material de este poder jurídico es muy amplio, lo cual no significa que sea ilimitado, dado que se encuentra circunscrito por lo que al efecto fijen tanto las normas fundamentales, como las normas secundarias.

(4) DIEZ, MANUEL MARIA. El Acto Administrativo. Ed. Tipográfica Editora Argentina, 2da. Edic., Buenos Aires, 1961. p.148.

3. TITULARIDAD DE LA POTESTAD REGLAMENTARIA EN LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

Analizando el texto vigente de la Ley Fundamental, se observa la total imprecisión respecto a los sujetos dotados de competencia para ejercer la potestad reglamentaria. Esta indefinición ha propiciado que cualquier persona de derecho público o privado, individual o colectiva, se arrogue el derecho de crear reglamentos. Así encontramos desde aquellos que legítimamente provienen del Poder Ejecutivo y de los Ayuntamientos, hasta aquellos que hacen las sociedades mercantiles, las asociaciones civiles, los directores de las escuelas primarias, secundarias, etc. etc. De ahí la prolijidad de documentos, que lo que tienen de reglamento, es sólo el nombre.

La acotación anterior, nos lleva a concluir que es indispensable preñjar constitucionalmente la titularidad de la potestad de mérito, las condiciones y límites de su ejercicio, cuya exigencia se marca por el mismo principio de legalidad. Esto conduciría a una labor de profilaxis del orden jurídico, y a frenar el desbordamiento reglamentario que rebasa las propias fronteras del Estado de Derecho.

3.1. EL CONGRESO DE LA UNION

Dentro de sus facultades previstas por el artículo 73, se señalan taxativamente las materias sobre las que debe dictar leyes reglamentarias y con precisión, la fracción XV que dice: "Para dar **reglamentos** con el objeto de organizar, armar y disciplinar la Guardia Nacional..." Aun cuando es incuestionable que estamos frente a un poder reglamentario, es preciso señalar que éste es una derivación inmanente que la propia Constitución atribuye al

Poder Legislativo, cuyos actos en tal sentido, tienen el carácter y fuerza de ley.

3.2. EL PRESIDENTE DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

El fundamento de la facultad en análisis, es el artículo 89 fracción I que señala: "Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia". Como se advierte de su sola lectura, no hay una alusión textual a la potestad reglamentaria. No obstante, la interpretación de la fracción en comento, nos permite inferir que se encuentra implícita en la expresión: "proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia", ya que proveer significa: "Abastecer de lo necesario, prevenir lo que se requiere para un fin." (5) Aun siendo tan vasto el enunciado, lo mejor sería la explicitud, claridad y determinación de esta facultad.

3.3. LOS GOBERNADORES DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS

La Constitución General en su Título Quinto establece lo relativo a los Estados de la Federación. En especial, el artículo 116, se refiere a la división de poderes en los Estados y en cuanto a su organización, remite a la Constitución de cada uno de ellos.

Así, las Constituciones Particulares de los Estados, determinan entre otras, la facultad de los gobernadores para expedir reglamentos, en algunas, explícitamente, y en otras, a través de preceptos similares o iguales a la fracción I del artículo 89 antes invocado.

(5) ALONSO, MARTIN. Diccionario Español Moderno, Ed. Aguilar. 5ta. Edición. Madrid, 1978, p. 838.

CAPITULO II

LOS REGLAMENTOS DENTRO DEL ESTADO DE DERECHO

SUMARIO

1. Estado de Derecho y Estado Social de Derecho. 2. Los elementos del Estado de Derecho. 3. Clasificación de las normas jurídicas. 4. Los reglamentos en el contexto de la jerarquía normativa.

A partir de la tercera década del siglo pasado, la expresión "Estado de Derecho" adquiere una connotación precisa. Fue específicamente el tratadista alemán Von Mohl quien aplicó la locución "Rechtsstaat", para significar la regulación, sometimiento y control de la colectividad y del poder público, de sus órganos y funciones por medio del Derecho. Desde tal perspectiva, resulta de gran interés para los propósitos de esta investigación, deslindar el lugar que ocupan los reglamentos.

1. ESTADO DE DERECHO Y ESTADO SOCIAL DE DERECHO

La noción de Estado de Derecho se contrapone a la idea de un estado anárquico, arbitrario, omnímodo o totalitario. Así, por "Estado de Derecho" (Rule of law para los juristas angloamericanos) se entiende, básicamente, aquel Estado cuyos diversos órganos e individuos miembros, se encuentran regidos por el Derecho y sometidos al mismo; esto es,

FALTA PAGINA

No. 13



Estado de Derecho alude a aquel Estado cuyo poder y actividad están regulados y controlados por el Derecho. (6)

El Estado contemporáneo es concebido en los sistemas jurídicos de occidente, como un Estado sometido al Derecho. La Constitución es por una parte la forma en que se manifiesta la soberanía nacional y por otra el fundamento jurídico de todas las actividades de los órganos estatales, así como de las actividades facultadas y protegidas de los particulares. (7)

No es posible partir de un Estado sin Derecho, ni de la identificación del Estado con el Derecho, como lo pretendía Hans Kelsen, al afirmar que "El Estado es la personificación del orden jurídico". Más bien debemos hablar de una continua interacción de ambos conceptos, que viven en una constante "tensión dialéctica" que se resuelve por una síntesis de colaboración y armonía.(8)

"El problema de la relación del Derecho y del Estado, se halla íntimamente ligado al problema del soberanía y al fundamento de la misma. Al abordar el problema no conviene perder de vista el carácter dialéctico de esa relación, ni la característica del poder como formador del Derecho". (9)

(6) DICCIONARIO JURIDICO MEXICANO. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, Ed. Porrúa, Tomo D-H. México, 1989, pp. 328 y sgts.

(7) VILLORO TORANZO. MIGUEL. Derecho Público y Derecho Privado, Ed. Jus. México. 1975.

(8) GONZALEZ URIBE, HECTOR. Teoría Política, Ed. Porrúa, 3ra. Edición, México. 1982, p. 222.

(9) PEDROSO, MANUEL. Relación entre Derecho y Estado, y la Idea de Soberanía. En Revista de la Escuela Nacional de Jurisprudencia. U.N.A.M., Tomo XII, Núm. 46. México. 1950. p. 123.

El Derecho es connatural al Estado. Es la atmósfera misma en que el Estado vive y se desarrolla. Y es también el principio fundamental de su legitimidad y justificación. Por esa razón todo Estado de Derecho de nuestros días deber ser UN ESTADO DE DERECHO.

Al respecto, Manuel Pedroso, elaboró el esquema que a continuación se reproduce, con relación al Estado (E) y al Derecho (D).

(E)-(D) ¿Cómo ligarlos? ¿Qué relación existe entre ellos? Tomándolos en forma aislada, no existe uno sin el otro: el Derecho sin el Estado no es nada; el Estado sin el Derecho tampoco es nada. El Estado sin el Derecho es un simple fenómeno de fuerza.

(E)

sin Un simple fenómeno de fuerza.

(D)

La proposición contraria, el Derecho sin el Estado, es una mera idealidad normativa, una norma sin efectividad.

(D)

sin Una mera idealidad normativa, norma sin efectividad.

(E)

La teoría de Kelsen. Estado igual a Derecho, da como resultante la confusión de una parte substancial (el Derecho) con el todo (el Estado).

La posición correcta es la siguiente: Estado con Derecho, lo que equivale al "Estado de Derecho" moderno.

(E)

con "Estado de Derecho" moderno. (10)

(D)

De lo anterior se colige que Estado y Derecho, son conceptos y realidades que se implican uno al otro y que en nuestros días han llegado a tener un vínculo indestructible a través de la noción "Estado de Derecho", avance singular de la civilización, que ha ido evolucionando en el presente siglo para incorporar a dicha fórmula, la idea de lo social, dando por resuelto lo que los juristas angloamericanos denominan "Welfare state" o "Estado social de Derecho", cuya pretensión básica ha sido atemperar las fallas derivadas del individualismo liberal, cuya nota distintiva fue el abstencionismo estatal.

Así, el Estado social de Derecho, reúne los elementos de juridicidad, añadiendo como características la tutela a los derechos sociales, la intervención en materia económica, política, social y cultural, así como la búsqueda de la justicia social.

"A pesar de las variantes introducidas, la concepción del Estado social de Derecho conserva, en buena medida, las características y exigencias señaladas anteriormente como propias del Estado de Derecho: en particular, la sujeción de los órganos estatales al Derecho: pero, simultáneamente, el que las leyes emanen de un órgano popular representativo, bajo

(10) PORRUA PEREZ, FRANCISCO. Teoría del Estado, Ed. Porrúa, México, 1969, p.139.

procedimientos previstos por otras normas jurídicas; la distribución y control del ejercicio del poder político; la legalidad de la administración y un control judicial suficiente; la garantía de los derechos y libertades fundamentales, etc. Claro está que algunas de esas instituciones jurídico-políticas requieren ligeras modificaciones --como ocurre p.e., con las limitaciones al anteriormente, desmedido liberalismo económico y con el fortalecimiento del ejecutivo--, a efecto de dar cumplimiento a los objetivos económico-sociales del Estado social de Derecho. Así pues, para poder afirmar que se está en presencia de un Estado social de Derecho se requiere que el mismo satisfaga, además de sus objetivos sociales, las exigencias que se han considerado propias del Estado de Derecho." (11)

No obstante las precisiones anteriores, la expresión "Estado de Derecho", tiene en el ámbito jurídico una connotación propia e inconfundible que en mi opinión bien puede prescindir del calificativo "social", pues basta con señalar que el concepto clásico ha evolucionado al grado tal, que hoy no se limita sólo al mantenimiento de un orden jurídico, sino que busca el logro de fines sociales. Conforme a estas reflexiones, me referiré a "Estado de Derecho" en su significado evolucionado, contemporáneo, prescindiendo del vocablo "social", aun cuando no de sus implicaciones.

(11) Op. Cit. supra nota 9, p. 330.

2. LOS ELEMENTOS DEL ESTADO DE DERECHO

Como elementos fundamentales del Estado de Derecho es posible destacar los siguientes:

1) El reconocimiento de la superioridad y preeminencia de los valores éticos del Derecho.

2) La voluntad de asumir soberanamente como propios dichos valores.

3) Un conjunto de reglas que permitan hacer realidad tales valores dentro de una comunidad de determinada.

4) Esas reglas deben derivar de la Constitución Política de cada país y en su conjunto forman el Derecho positivo.

Los principios fundamentales que deben cumplirse y de los cuales debe partir la formulación de tales reglas en un Estado de Derecho son:

1) La existencia de una Constitución escrita y rígida, que determine con claridad cuales son los órganos del Estado.

2) La delimitación legal de las correspondientes atribuciones y competencias.

3) La supremacía constitucional sobre cualquier otra norma.

4) La congruencia y sujeción de todo el orden jurídico a la Ley Fundamental, lo que implica que a ella se ajusten todas las leyes, reglamentos, decretos y demás disposiciones de carácter general.

5) La determinación constitucional de una serie de garantías para la persona humana, tanto individuales como sociales, que no puedan ser violadas por ninguna ley o autoridad.

6) El reconocimiento del principio de legalidad, que se traduce en la prohibición a las autoridades para actuar si no hay alguna ley o norma de carácter general que se los permita.

7) El respeto irrestricto a la garantía de audiencia, que impide privar a alguien de sus derechos, sin previo juicio en que se le conceda la oportunidad de defenderse.

8) El equilibrio del poder público y la división de las tres funciones fundamentales, con un sistema de frenos y contrapesos para evitar abusos y extralimitaciones.

9) El establecimiento de mecanismos de participación de la ciudadanía, en los asuntos públicos, mediante una organización electoral confiable, para el logro de un gobierno auténticamente representativo.

10) La pluralidad, veracidad y libre competencia de los medios de información; tales como la radio, la televisión, la prensa, etc., que permitan no sólo el conocimiento de las actividades gubernamentales, sino su vigilancia y censura.

11) El establecimiento --tanto en la Constitución como en las demás leyes-- de un sistema de impugnaciones: esto es juicios y recursos, tanto jurisdiccionales como

administrativos.

Al hacer alusión al tercer elemento del Estado de Derecho contemporáneo, se sugiere ya la importancia de las reglas del Derecho, mismas que tienen "seguramente un origen tan remoto como el Derecho mismo, pero es en una etapa histórica de fecunda creación, cuando las especulaciones filosóficas y jurídicas de los antiguos llegaron a formularlas tal como algunas de ellas llegan a nuestros días y tienen aún vigencia en el Derecho contemporáneo, aunque los fundamentos con que ahora se les pueda invocar son distintos a aquellos con que las invocaban los juristas de la antigüedad, los de las Edad Media y aún los juristas de la Edad Moderna y Contemporánea hasta una fecha no lejana y que no puede ubicarse con precisión, pero que corresponde a las últimas décadas, en que se precisan y afianzan las nuevas doctrinas sobre los problemas fundamentales del Derecho." (12)

Ciertas corrientes contemporáneas parten de la idea de que no hay lagunas en la ley, y de que para aplicar el Derecho positivo no se requiere acudir a las fuentes supletorias del Derecho, en virtud de que es en el ordenamiento jurídico, donde debe encontrarse la solución a todos los casos que plantea la realidad, lo que sin duda pone de manifiesto la necesidad de replantear la validez de esa afirmación.

Tales asertos adquieren una enorme dimensión en países que como el nuestro, tienen fincada su tradición jurídica en el Derecho escrito y que como según hemos visto, basan la actuación de sus órganos estatales en el principio de legalidad, por estar inmersos dentro de un Estado de Derecho.

(12) ENCICLOPEDIA JURIDICA OMEBA. Ed. Bibliográfica Omeba (Driskill). Tomo XXIV: Buenos Aires, 1982, p. 528.

Bajo este contexto resulta evidente la necesidad de ubicar los reglamentos en la jerarquía normativa.

3. CLASIFICACION DE LAS NORMAS JURIDICAS

Clasificar es un problema de perspectiva. Hay tantas clasificaciones como criterios de división. Las clasificaciones tienen únicamente valor cuando responden a exigencias de orden práctico o a necesidades sistemáticas. El doctor Eduardo García Máynez, agrupa las normas de Derecho, bajo los siguientes puntos de vista:

- "1) Del sistema a que pertenecen.
- 2) De su fuente.
- 3) De su ámbito espacial de validez.
- 4) De su ámbito temporal de validez.
- 5) De su ámbito material de validez.
- 6) De su ámbito personal de validez.
- 7) De su jerarquía". (13)

Es precisamente esta última clasificación, la que me servirá de base para encontrar el lugar que ocupan los reglamentos, en el orden jurídico nacional.

(13) GARCIA MAYNEZ, EDUARDO. Introducción al Estudio del Derecho. 41a. edición, Ed. Porrúa, México, 1990, pp. 78-89.

4. LOS REGLAMENTOS EN EL CONTEXTO DE LA JERARQUIA NORMATIVA

Al interior de un sistema jurídico, existen normas que deben ser diferenciadas por el lugar que ocupan dentro de una ordenación escalonada, misma que surge de los vínculos de **supra o subordinación** entre las mismas.

El propio García Máynez señala que: "El problema del orden jerárquico normativo fue planteado por vez primera en la Edad Media, siendo poco más tarde relegado al olvido. En los tiempos modernos, Bierling resucitó la vieja cuestión. El mencionado jurista analiza la posibilidad de establecer una jerarquización de los preceptos del Derecho, y considera ya, como partes constitutivas del orden jurídico, no solamente la totalidad de las normas en vigor, sino la individualización de éstas en actos como los testamentos, las resoluciones administrativas, los contratos y las sentencias judiciales". (14)

El doctor Miguel Villoro Toranzo sostiene que en casi todos los regímenes jurídicos se encuentran los siguientes grados de la jerarquía normativa.

- 1) **Normas fundamentales**, contenidas en la Ley Primaria o Constitución.
- 2) **Normas secundarias**, encuadradas en las leyes aprobadas por el Poder Legislativo Estatal.
- 3) **Normas reglamentarias**, enmarcadas en los reglamentos, decretos, órdenes y acuerdos emitidos por el Poder Ejecutivo.

(14) *Ibíd.*

4) **Normas individuales**, contenidas en las decisiones de los poderes Judicial y Ejecutivo, o en los actos de los particulares. (15)

Según lo explica el propio tratadista, en muchas otras constituciones se establecen preceptos equivalentes al artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, según el cual, ésta tiene supremacía sobre todas las demás normas.

En cuanto a las leyes secundarias, son todas las que en ejercicio de sus facultades legislativas, aprueba el Congreso de la Unión, y se subdividen en *leyes secundarias simpliciter u ordinarias* y en *leyes secundarias secundum quid*. El criterio diferenciador se basa en el vínculo de la ley con la Constitución, en tanto y cuanto las primeras se dictan por el Congreso sobre materia distinta de la Constitución y las segundas se refieren o relacionan con la materia constitucional, en consecuencia, es una división en función de la materia o contenido de las normas.

(15) VILLORO TORANZO, MIGUEL. Introducción al Estudio del Derecho. Ed. Porrúa, México, 1989, pp. 303 y sgts.

CLASIFICACION
DE LAS LEYES
SECUNDARIAS
(Emanadas del
Congreso de
la Unión).

1. *Simpliciter* u
ordinarias.

1.1. **Generales.**- Que se aplican
en toda la República.

1.2. **Locales.**- Que rigen sólo en
el Distrito Federal.

2.1. **Orgánicas.**- "Regulan la es-
tructura o el funcionamiento
de algún órgano de autoridad"

2.2. **Reglamentarias.**- "Las que
dividen una disposición
general constitucional en
otras varias menos generales
para facilitar su aplicación"

2.3. **Complementarias.**- "Las que
adicionan o complementan
un texto constitucional que
menciona la materia sin
estipular nada sobre la
misma".

2. *Secundum quid*

Al desarrollar este tema, el doctor García Máynez (16) explica: El orden jurídico es una larga jerarquía de preceptos, cada uno de los cuales desempeña un papel doble: en relación con los que le están subordinados, tiene carácter normativo; en relación con los supraordinados, es acto de aplicación... El ordenamiento jurídico no es una sucesión interminable de preceptos determinantes y actos determinados, sino que tiene un límite superior y otro inferior. El primero denominado norma fundamental; el segundo está integrado por los actos finales de ejecución, no susceptibles ya de provocar ulteriores consecuencias... La norma suprema es un principio límite, es decir, una norma sobre la que no existe ningún precepto de superior categoría... El orden jerárquico normativo de cada sistema de Derecho se compone de los siguientes grados:

1. Normas constitucionales.
2. Normas ordinarias.
3. Normas reglamentarias.
4. Normas individualizadas.

En el contexto de Derecho mexicano, el autor de referencia distingue los siguientes grados:

1. Constitución Federal.
2. Leyes federales y tratados internacionales.
3. Normas cuyo ámbito espacial de vigencia está constituido por el territorio de los Estados de la Federación y el de las islas sobre las que hayan ejercido jurisdicción los Estados.

(16) Op. Cit. supra nota 13, p. 85.

4. Leyes locales ordinarias: orgánicas, de comportamiento o mixtas.
5. Normas reglamentarias.
6. Municipales.
7. Individualizadas: contratos, resoluciones judiciales y administrativas, testamentos.

Como se observa, las normas de carácter municipal ocupan en tal escala el penúltimo lugar en orden descendente. Esto no significa en modo alguno que su importancia, validez y obligatoriedad sean menores, dado que en un Estado de Derecho todas las disposiciones tienen un campo de regulación y cubren una función específica. Si bien es cierto que su ámbito territorial de validez es más pequeño que el de las leyes estatales o federales, igualmente cierto es que todas, al ser Derecho positivo son jurídicamente exigibles y en su conjunto no son más que la significativa autolimitación del Estado de Derecho.

En ese sentido, la teoría del Estado de Derecho como conjunto de autolimitaciones que el Estado se impone a sí mismo, quedando en consecuencia subordinado a su propia legislación positiva, se debe principalmente al gran teórico alemán del Estado, Jellinek (17) quien la formuló como pretendida solución al irresoluble problema al que conduce el positivismo, a saber: cómo limitar al Estado por medio del Derecho, cuando se da por sentado e indiscutible que no hay más Derecho que el emanado del propio Estado. Evidentemente, las autolimitaciones han sido fructíferas en la línea de conseguir una mayor sujeción de la Administración.

(17) Cit. por PEREIRA MENAUT, ANTONIO CARLOS. Lecciones de Teoría Constitucional. Ed. Revista de Derecho Privado-Editoriales de Derecho Reunidas, Madrid. pp. 90 y 91.

Como principio general, los reglamentos suponen la existencia previa de una ley, su cumplimiento, se realicen puntualmente. Sin embargo, esto no ocurre en el ámbito municipal, donde los reglamentos que expide el cuerpo edilicio son **autónomos**, porque no surgen de una ley, ni se crean como complemento o derivación de ésta.

La facultad municipal en análisis, proviene de la Constitución misma, que confiere directamente a los ayuntamientos esta atribución. Su magnitud dentro de la jerarquía normativa, no ha sido suficientemente apreciada. Y esto tal vez sea sólo un reflejo de la escasa o nula importancia que suelen concederle los miembros de los ayuntamientos, en ocasiones por la falta de una preparación idónea, en otras, porque su dimensión dentro del orden jurídico, se pierde en la rutina de una administración casi doméstica, que se basa en la costumbre.

No sólo el estudio, conformación y expedición de reglamentos de calidad --en contenido y forma--, producirá el cambio radical en favor del Municipio, se requerirá el diseño y ejecución de un sistema capaz de hacerlos cumplir, dentro del orden y del respeto a los derechos fundamentales de la persona.

CAPITULO III

SUSTANTIVIDAD JURIDICA DE LA NORMA REGLAMENTARIA

SUMARIO

1. Criterios de distinción de los actos estatales. 2. Diferencias entre la ley y el reglamento. 3. Fundamentos doctrinales de la potestad reglamentaria. 4. Características de la norma reglamentaria.

Bajo el presente título, abordaré un punto de singular trascendencia, tanto por su importancia doctrinaria, como por las consecuencias que se generan a partir de la perspectiva asumida, en tratándose de las vías de impugnación de la normatividad reglamentaria.

1. CRITERIOS DE DISTINCION DE LOS ACTOS ESTATALES

Para deslindar la naturaleza jurídica de un acto suele recurrirse fundamentalmente a dos criterios: **el formal y el material**. El primero atiende al órgano emisor y así, quien produce el acto, es quien determina frente a qué tipo de acto nos encontramos. Tanto que si emana del Poder Legislativo, el acto será legislativo, lo que sucede también respecto al Ejecutivo y al Judicial.

Por su parte, el criterio material se basa en la esencialidad del acto, en sus elementos intrínsecos, resultando con frecuencia que un solo acto sea diferente desde el punto de vista formal y material.

Tales criterios son de utilidad en una labor de análisis, pero hay que considerar como lo hace Merkl, (18) que una teoría del Derecho Judicial o del Derecho Administrativo, no pueden desarrollarse con base en un concepto material de la justicia o de la administración, sino que presupone el concepto formal de las mismas. Como ocurre en el caso de la Teoría de la Legislación que ha progresado, basándose en el carácter formal de la ley, misma que puede verse en su sentido formal o material o en ambos

Si aceptáramos el criterio residual (19) para distinguir el acto administrativo del acto legislativo y del acto jurisdiccional, se estrecharía a tal grado la actividad administrativa, que llegaría a dimensiones casi insignificantes, pues materialmente quedarían excluidas de esa esfera, tanto las normas reglamentarias, como las normas individualizadas que emite la Administración.

La multiforme actividad estatal, desde la perspectiva teórica crea la necesidad de distinguir con precisión los conceptos de **poder, función y competencia**. Al respecto nos dice Sánchez Agesta: "En cuanto el **poder** se actúa normalmente hacia un fin está realizando una **función** (atribución de fin); y en cuanto este poder se concreta subjetivamente por su atribución a un órgano se nos manifiesta como una **competencia** (atribución de poder). Las instituciones políticas definen su puesto en el ordenamiento jurídico por ese poder de que

(18) MERKL, ADOLFO. Teoría General del Derecho Administrativo, Ed. R.D.P., Madrid, 1935. p. 50.

(19) Vid. RIOS ELIZONDO, ROBERTO. El Acto de Gobierno, Ed. Porrúa, México, 1975, p. 301 y sgts.

participan y por el fin a que ese poder se encamina, en una palabra, por la competencia y la función que les está adscrita. La generalizada creencia de que la función es una actividad orgánica y de que el órgano realiza una actividad funcional, ha dado lugar a la pretensión de delimitar las competencias orgánicas por las funciones del Estado, atribuyendo cada una de éstas a un órgano determinado, definido por la naturaleza de la función que debe realizar. (20)

Bastan las consideraciones anteriores para percatarnos de la importancia que tiene el **fin**, o sea el elemento teleológico en la distinción de términos tan capitales. Al respecto Xifra Heras considera que: "El concepto de función es inseparable de la idea de fin. Si una referencia al fin que determina la naturaleza y los caracteres de la actividad estatal, todos los conceptos políticos aparecerían vacíos de significado. El fin estriba en la concreta representación de una obra a realizar, y la función es precisamente la realización o puesta en práctica de una serie de fines análogos y de una manera continuada". (21)

A partir del siglo XVIII, se ha buscado la coincidencia técnica y teórica de las funciones públicas dentro de la doctrina de la **división de poderes**, como una necesidad derivada de la estructura constitucional, por virtud de la cual, a cada órgano corresponde una función determinada. Esto en apariencia es claro y sencillo. No obstante, el ejercicio mismo del poder, conlleva elementos tan sutiles, que las doctrinas formuladas especialmente por Montesquieu, Locke, Rosseau y Kant, entre otros, se tornan especialmente difíciles, sobre todo porque es indiscutible que la unicidad e indivisibilidad del poder en cuanto tal, originan una necesaria vinculación y colaboración entre los órganos estatales. Estas consideraciones han llevado a sostener que no son tres funciones, sino cuatro: 1) Legislativa; 2) Gubernativa;

(20) SANCHEZ AGESTA, LUIS. Gobierno y Responsabilidad, Ed. Revista de Estudios Políticos, Madrid, 1960, p. 13 y sgts.

(21) XIFRA HERAS, JORGE. Curso de Derecho Constitucional, Tomo II, Ed. Bosch, Barcelona, 1962, p. 119.

3) Administrativa; y 4) Jurisdiccional. Otros teóricos las reducen a dos: 1) Legislativa; y 2) Ejecutiva.

La Constitución mexicana establece al respecto en su artículo 49: "El Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial". Precisa asimismo, que: "No podrán reunirse dos o más de estos Poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión, conforme a lo dispuesto por el artículo 29. En ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar".

En el orden nacional está determinado formalmente el principio de la división de poderes, lo cual no resuelve de fondo la sustantividad de los actos producidos en el quehacer público, pues objetiva o materialmente el acto puede ser legislativo, ejecutivo o jurisdiccional, sin que orgánica o formalmente haya sido emitido respectivamente por el Poder Legislativo, Ejecutivo o Judicial.

No se trata de demostrar la decadencia o anacronismo de un diseño constitucional, conformado por tantas luchas y durante más de doscientos años, sino tan sólo de llevar a la conclusión de que la propia complejidad de los actos del poder público debe conducirnos a la armonía, colaboración y coordinación de funciones, sin mengua de la necesaria independencia orgánica estatuida por la Carta Magna.

2. DIFERENCIAS ENTRE LA LEY Y EL REGLAMENTO.

Es preciso recurrir a la etimología y concepto en el campo del Derecho, del término "ley", para llegar a establecer las diferencias entre ésta y el reglamento.

Gutiérrez-Alviz y Armario (22) señala que *Lex*, ley. En general es toda norma obligatoria. "Tiene dos acepciones principales en la esfera jurídica romana: una, toda norma obligatoria en una relación jurídica, aun en el supuesto de que dicha norma derive de la voluntad privada (En este sentido, *lex collegii*, *lex venditionis*, *lex contractus*, etc.) Otro, norma emanada del órgano del Estado que ejerce el poder legislativo, bien sean una asamblea del pueblo, bien un magistrado (así, *lex publica*). En época avanzada, en la ley se distinguían diversas partes: *index*, *prescriptio*, *rogatio* y *sanctio*. Las leyes romanas solían designarse con el nombre del magistrado proponente, y el de su colega, si era magistrado colegiado. Pueden ser clasificadas de modo diverso: perfectas, menos que perfectas e imperfectas; rogadas y dadas; consulares, tribunicias, etc. Además, en el Derecho antiguo tienen el significado de normas religiosas pronunciada por un magistrado, al propio tiempo que con posterioridad, las condiciones fijadas por un representante del Estado en las adjudicaciones y ventas. También se conocen como leyes las constituciones imperiales del bajo imperio insertas en los códigos y colecciones de nuevas leyes (*novellae*).

El vocablo latino *lex* se deriva a su vez de *legere*, en relación con la norma que se lee. Era para los romanos el *jus scriptum* o derecho escrito, diferenciándolo del derecho consuetudinario.

(22) Opus Cit. p. 366.

En su acepción más amplia, "Ley es la expresión conceptual de las relaciones establecidas entre dos o más fenómenos". (23) "La ley normativa, es una estructura lógica, mediante la cual se prescribe determinado modo de obrar o de pensar". (24) "Desde el punto de vista jurídico se habla de ley en un doble sentido: uno, amplio, para designar a toda norma jurídica instituída en determinado tiempo y lugar; y uno estricto, para denominar a las normas jurídicas elaboradas por órganos estatales con potestad legislativa". (25)

En su sentido amplio, se comprenden todas las disposiciones que integran el orden jurídico, no sólo las que emanan del Poder Legislativo, sino aquéllas que provienen de la Administración Pública con carácter general y obligatorio, las que dictan los ayuntamientos y la propia jurisprudencia. Conforme al sentido restringido, se excluyen todas las normas que no hayan sido establecidas por el legislador desde el punto de vista formal.

Por su parte, el **reglamento** es una voz que proviene del latín; *reglar, regulare*, (sujetar, medir, reducir). Significa literalmente, conjunto de reglas o preceptos, que expide la autoridad competente para la ejecución de una ley o para el régimen de una corporación, una dependencia o un servicio. Toda instrucción escrita destinada a regir una institución o a organizar un servicio o actividad. Disposición metódica y de relativa amplitud que, sobre una materia y a falta de ley o para complementarla, dicta un poder administrativo. (26)

(23) ENCICLOPEDIA JURIDICA OMEBA. Ed. Driskill, Argentina, 1986-1993, Vol. P. 336.

(24) Supra Ib.

(25) Supra Ib

(26) PALOMAR DE MIGUEL, JUAN. Diccionario para Juristas, Ed. Mayo, 1981, p. 1162.

Gabino Fraga sostiene que "el reglamento constituye, desde el punto de vista de su naturaleza intrínseca, un acto legislativo, que como todos los de esta índole, crea, modifica o extingue situaciones jurídicas generales". (27)

Serra Rojas (28) apunta: "El reglamento se distingue de la ley porque ésta por regla general, emana del Poder Legislativo y el reglamento emana del Poder Ejecutivo. Materialmente la ley y el reglamento, por su contenido no difieren entre sí".

Rafael de Pina (29) concluye categóricamente: "La potestad reglamentaria no constituye una excepción al principio de la división de poderes en que se funda la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, porque la actividad reglamentaria no es legislativa, sino administrativa. El Ejecutivo, cuando formula un reglamento, no realiza un acto de legislación, sino de administración". La opinión sustentada por este autor, es parcial y omite en su análisis a los reglamentos municipales, que numéricamente superan con mucho a los provenientes del Ejecutivo.

Al abordar las diferencias de que ahora nos ocupamos, Olivera Toro (30) dice que recaen en lo siguiente: 1) Cualidad de sus autores; 2) Distinta fuerza jurídica; y 3) Reserva de ley.

(27) FRAGA, GABINO. Derecho Administrativo, Ed. Porrúa, Duodécima edición, México, 1968, p. 107.

(28) SERRA ROJAS, ANDRES. Derecho Administrativo, Tomo I, 6ta. edición, Ed. Porrúa, México, 1974, pp. 212 y sgts.

(29) Cfr. Diccionario de Derecho. Ed. Porrúa, México, p. 423.

(30) OLIVERA TORO, JORGE. Manual de Derecho Administrativo, Ed. Porrúa, 5ta.edición, México, 1988, p. 132.

El siguiente esquema resume las diferencias más ostensible entre la ley y el reglamento --en su acepción general--.

DIFERENCIAS

LEY

1. Su creación se encuentra reservada a los órgano legislativos.
2. Es productora de situaciones jurídicas generales, impersonales y abstractas.
3. Dentro de la jerarquía normativa, ocupa un rango superior al del reglamento.
4. Reserva materias que sólo pueden ser reguladas por ella.
5. Su ámbito espacial de validez es más amplio.
6. En presencia de un conflicto entre disposiciones establecidas en una ley y en un reglamento, deben prevalecer las primeras.
7. Puede cambiar o modificar el contenido sustancial del reglamento, con la supresión o incorporación de materias a su ámbito de regulación.

REGLAMENTO

1. Su creación está encomendada a los órganos ejecutivos.
2. Es productor de situaciones jurídicas generales, pero que resultan obligatorias para un sector más limitado de la población, aun cuando también es impersonal y abstracto.
3. Dentro de la jerarquía normativa, no puede prevalecer sobre la ley, ni estar en contra de lo que ella prescribe.
4. No puede tener como contenido sustancial, materias reservadas Constitucionalmente a la ley.
5. Su ámbito espacial de validez es más restringido.
6. Las disposiciones reglamentarias no pueden preferirse, a las previstas por una ley, cuando tienen un contenido diferente, opuesto o antagónico.
7. No puede incidir y menos aún modificar el contexto legal.

Hasta aquí, las diferencias más significativas. Tratar de encontrar otras, sería redundante.

3. DIVERSOS FUNDAMENTOS DOCTRINALES DE LA POTESTAD REGLAMENTARIA

Al respecto hay cuatro posiciones que sostienen como puntos esenciales, los que a continuación se resumen.

1) Derivación del poder discrecional de la Administración Pública: Ubican quienes esto sostienen, el fundamento de dicha potestad, en las facultades que la propia Administración posee de autorregularse, limitando el ejercicio de las atribuciones que desarrolla en su esfera interna, como aquellas que van encaminadas a normar la conducta de los particulares.

2) Delegación de facultades por parte del Poder Legislativo: Consideran que este Poder, transfiere la multirreferida potestad a la Administración, a fin de que desarrolle o ejecute las leyes, estimando que esa transferencia es implícita, por lo cual casi nunca se encuentra una disposición legal, que formalmente así lo establezca.

3) Atribución de facultades por parte del Poder Legislativo: El fundamento aducido por esta corriente doctrinal, atiende principalmente a los fines que busca cumplir la Administración Pública, indicando que no llegarían a su realización cabal, si ésta no tuviera de suyo la potestad de reglamentar.

4) Manifestación del *imperium*: Parten de la base de que el poder del Estado --Considerado en su acepción más amplia-- es único e indivisible, que lo que en sí se divide son las funciones, siendo la facultad reglamentaria una exteriorización de *imperium*.

Para mí, no es ésta una simple sutileza teórica a resolver con la adhesión apriorística a una postura y la consecuente descalificación de las restantes. Sobre todo considero útil este análisis en el contexto del Derecho mexicano, para determinar la sustantividad jurídica de la norma reglamentaria emanada del ayuntamiento.

En este sentido, es preciso aclarar que lo que aquí se concluye, es sólo y exclusivamente en relación con tal potestad en el ámbito municipal y de acuerdo a las normas de nuestro país, sin pretender que estas inferencias tengan un alcance general respecto a todos los reglamentos de la Administración, ni mucho menos, que sean aplicables en otras latitudes.

De acuerdo al sistema constitucional que nos rige, no puede sostenerse que se trate de una delegación, toda vez que no se reúnen los presupuestos de ésta, o sea, la existencia de facultades conferidas a un superior, quien dentro de la misma estructura las transmite a un inferior y además que dichas facultades sean delegables por su propia naturaleza.

La facultad en estudio, tiene su origen y se legitima, por virtud de un precepto de la Ley Fundamental, que lo es el artículo 115-II. Por tanto, no es posible dissociar el tema de este epígrafe, del texto constitucional, que no puede verse en un ejercicio de abstracción, como una atribución inherente, ni como una derivación de un poder discrecional. Y aun cuando innegablemente es una manifestación del *imperium*, emana directamente de la Constitución, sin ser omnimoda, sino **limitada** tanto en el contexto legal, como en su contenido, de acuerdo a los principios y límites de que se ocupan los capítulos XII y XVI de esta investigación.

4. CARACTERISTICAS DE LAS NORMAS REGLAMENTARIAS.

De las diferencias expuestas y del concepto mismo de "reglamento", inferimos como características las que en seguida se anotan:

1) Es una estructura lógico-jurídica, de carácter general, mediante la cual se prescribe determinada conducta u organización, toda vez que puede dirigirse a los gobernados o al interior de la propia Administración.

2) Es una declaración de voluntad libre de vicios, emanada de una autoridad competente, que puede ser unipersonal --Titular del Poder Ejecutivo-- o de carácter colegiado --como en el caso de los ayuntamientos--.

3) Se impone coactivamente a los gobernados, por la Administración Pública, en virtud de su imperio.

4) Su contenido está encauzado y limitado por la Constitución y por la ley.

5) Debe constar por escrito, observando los requisitos para su promulgación y publicación.

6) Proyecta sus efectos sobre otros sujetos de derecho, es decir, fuera del ente público, o los produce internamente, cuando rige sólo al órgano de la Administración.

7) Su fin directo es engendrar situaciones jurídicas generales y permanentes.

8) Posee fuerza vinculatoria.

9) Su ámbito espacial de validez es limitado.

En el siguiente capítulo, se refleja la importancia de haber definido la sustantividad jurídica de la norma reglamentaria, que en síntesis y por las características preanotadas, se trata de un acto proveniente de la Administración Pública, más no de un acto administrativo, en virtud de que los efectos de éste, son de carácter particular, en tanto que los del reglamento son generales. Consecuentemente, los reglamentos son formalmente administrativos y materialmente legislativos, sin que ello constituya una excepción al principio de división de poderes, ni delegación alguna del Legislativo al Ejecutivo, sino una potestad conferida por el orden jurídico al ayuntamiento, de lo cual deriva el principio de inderogabilidad singular del reglamento por la vía jurisdiccional.

Una vez precisadas las diferencias entre la ley y el reglamento, y de determinar las características de éste, se puede entrar en otro de los temas medulares de la Teoría del Reglamento: su concepto y clasificación.

CAPITULO IV

CONCEPTO Y CLASIFICACION DEL REGLAMENTO

SUMARIO

1. Concepto de Reglamento. 2. Clasificación del Reglamento.

Habiendo realizado un examen detenido sobre la potestad que nos ocupa y de la sustantividad jurídica de la norma reglamentaria, se impone ahora la determinación del concepto mismo de **reglamento**. Se trata aquí, de mostrar un panorama general a partir de la noción doctrinal y de las clasificaciones que en un afán de sistematización, se encuentran desarrolladas por el Derecho Administrativo.

1. CONCEPTO DE REGLAMENTO.

Podemos definir el reglamento con García de Enterría, como toda norma escrita o disposición jurídica de carácter general procedente de la Administración, en virtud de su competencia propia y con carácter subordinado a la ley. En contra, Garrido Falla define el reglamento como toda disposición jurídica de carácter general dictado por la Administración Pública y con valor subordinado a la ley.

enta caracteres propios de la norma y distintos del

acto, y ello por las siguientes razones:

1) El reglamento enriquece el ordenamiento jurídico, aporta algo nuevo al conjunto de normas, las completa, mejora o deroga. Se inserta, pues, en el ordenamiento. Tiene una trascendencia ordinamental.

2) El reglamento presenta caracteres singulares que le diferencian de los actos, como, por ejemplo, la denominada inderogabilidad singular de los reglamentos. Esta impide que los reglamentos puedan ser modificados por un acto, aun procedente de una autoridad de igual o superior rango. Es decir, una autoridad que dicta un reglamento y, por lo tanto, una norma jurídica, no puede exceptuarlo luego para un caso concreto.... la potencia del reglamento se superpone a la propia del que lo dicta y también a las autoridades superiores. Los actos singulares no pueden ir en contra del reglamento, aunque emanen de la autoridad que lo dictó

(31) MATEO, RAMON MARTIN. Manual de Derecho Administrativo. Décimoquinta Edición. Ed. Trivium, Madrid, 1993, p. 135.

Ramón Martín Mateo, distinguido catedrático de la Universidad de Alicante, apunta que los reglamentos son disposiciones administrativas de carácter general y de rango inferior a la ley, agregando que los reglamentos están sujetos a los dictados de la legalidad, deben respetar las disposiciones emanadas de los escalones normativos superiores e ir prolongando sus efectos hacia situaciones concretas, a través, quizá, de sucesivos escalones intermedios.

(31)

El contener normas jurídicas distingue a los reglamentos de los actos administrativos. No se trata de un acto general, sino de una norma, aunque algunos autores consideran, sin embargo, que los reglamentos no son sino una especie de actos. Esto no es rigurosamente admisible por cuanto que el reglamento presenta caracteres propios de la norma y distintos del acto, y ello por las siguientes razones:

1) El reglamento enriquece el ordenamiento jurídico, aporta algo nuevo al conjunto de normas, las completa, mejora o deroga. Se inserta, pues, en el ordenamiento. Tiene una trascendencia ordinamental.

2) El reglamento presenta caracteres singulares que le diferencian de los actos, como, por ejemplo, la denominada inderogabilidad singular de los reglamentos. Esta impide que los reglamentos puedan ser modificados por un acto, aun procedente de una autoridad de igual o superior rango. Es decir, una autoridad que dicta un reglamento y, por lo tanto, una norma jurídica, no puede exceptuarlo luego para un caso concreto.... la potencia del reglamento se superpone a la propia del que lo dicta y también a las autoridades superiores. Los actos singulares no pueden ir en contra del reglamento, aunque emanen de la autoridad que lo dictó

(31) MATEO, RAMON MARTIN, Manual de Derecho Administrativo, Décimoquinta Edición. Ed. Trivium, Madrid, 1993, p. 135.

de una superior. Esta característica del reglamento refuerza la tesis sustentada de que estamos en presencia de una norma y no de un acto.

3) Los reglamentos ilegales tienen un tratamiento distinto del de los actos viciados de ilegalidad... La nulidad que puede producirse al vulnerar la Constitución, las leyes u otras disposiciones administrativas de rango superior, o porque regulen materias reservadas a la ley o incluso al disponer la retroactividad de disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales. En cambio, en los actos, la sanción es normalmente de anulabilidad. Igualmente, ha sido tradicional sostener que para determinados reglamentos ilegales no basta con una legitimación individual, es decir, no puede un sujeto aislado atacar su vigencia; es necesario que se realice por todo el sector de los afectados por tales reglamentos; ésta es la llamada legitimación corporativa.

4) Los reglamentos, a diferencia de los actos, pueden desconocer y modificar los derechos adquiridos. Derechos adquiridos son aquéllos concebidos a un particular por una norma o por un acto. Pues bien, estos derechos pueden ser desconocidos por los reglamentos, que puedan alterar la situación y cancelar aquellas concesiones otorgadas anteriormente. (32)

La principal característica del reglamento es el ser una norma subordinada y ello porque, como señala Carre de Malberg, (33) el reglamento es manifestación de un poder subalterno. La soberanía no radica en la Administración, sino en la colectividad, representada en el Poder Legislativo, siendo la Administración un conjunto de órganos a quienes se les encomiendan determinados fines que interesan a la comunidad. De ello se deducen dos consecuencias:

(32) Idem. p. 136.

(33) Contribución a la Teoría General del Estado. Tomo I, p.630.

- La primacía de la ley sobre el reglamento.
- Materias donde no puede entrar el reglamento (principio de reserva de ley).

Respecto a su *naturaleza jurídica*, para la mayoría de la doctrina el reglamento es un acto de la Administración, pero no un acto administrativo propiamente dicho, ya que no es expresión de una función ejecutiva de la Administración, sino de una función normativa de la Administración. En este sentido, García de Enterría, Trebijano, Entrena y otros. Sin embargo, Garrido Falla entiende que es un acto administrativo, ya que, según el citado autor, todo acto de la Administración regulado por el Derecho Administrativo es un acto administrativo. (34) García de Enterría y Fernández, llegan a la conclusión de que "se llama reglamento a toda norma escrita dictada por la Administración". (35) Y ambos denominan potestad reglamentaria, al poder en virtud del cual la Administración dicta reglamentos: es, quizás, su potestad más intensa y grave, puesto que implica participar en la formación del ordenamiento. De este modo la Administración no es sólo un sujeto de Derecho sometido como los demás a un ordenamiento que le viene impuesto, sino que tiene la capacidad de formar en una cierta medida su propio ordenamiento y aun el de los demás. (36)

Díez sostiene que el reglamento es el acto con disposiciones generales que dicta el órgano ejecutivo en mérito de facultades que expresa o implícitamente le han sido conferidas y con carácter normativo. El reglamento tiene fuerza vinculante permanente para la colectividad. Por ello no se agota con su aplicación. El reglamento es una norma, una regla general y abstracta que emana del órgano ejecutivo, y que no puede sobreponerse a la

(34) Diccionario Jurídico Espasa. Ed. Espasa Calpe, Madrid. 1993. p. 859.

(35) GARCIA DE ENTERRIA, EDUARDO Y FERNANDEZ, TOMAS-RAMON. Curso de Derecho Administrativo. Tomo I, reimpresión de la 5ta. edición, Ed. Cívitas, Madrid, 1991, p. 195.

(36) Supra ibíd. P. 196.

ley. A los reglamentos se les llama leyes materiales. Son normas jurídicas que influyen en la esfera de los particulares frente a los cuales se alzan las leyes formales que emanan del legislador. Los reglamentos proceden de la Administración y son fuentes de Derecho para la misma. Los reglamentos son la fuente más amplia y más importante del Derecho Administrativo. (37)

Para Canasi, los reglamentos son la legislación propia de la Administración Pública y constituyen un acto administrativo unilateral en sentido lato, que crea normas jurídicas generales, a diferencia del acto administrativo formal, que produce efectos jurídicos subjetivos personales.

El reglamento es ley en sentido material, con las mismas características y fuerza obligatoria que la ley en sentido formal y dentro del campo de su aplicación. Es un acto-regla, un acto de legislación administrativa. Esta posición suscita enconadas controversias entre quienes sostienen el criterio formal o el criterio material, y hace pensar a algunos en la inutilidad del distinguo. Lo fundamental, y que no ofrece dudas, es que el reglamento y la ley son una misma cosa. Ambos crean normas generales, objetivas, permanentes, y si bien tienen similitud, no son absolutamente iguales. (38).

Al definir la potestad reglamentaria, Escola incluye su concepto de reglamento, al señalar que son actos unilaterales de voluntad que establecen normas jurídicas generales y obligatorias, que regulan situaciones impersonales, abstractas u objetivas, debiendo

(37) DIEZ, MANUEL MARIA. Derecho Administrativo, Tomo I. 2da Edición, Ed. Plus Ultra, Buenos Aires. 1974. p. 334.

(38) CANASI, JOSE. Derecho Administrativo, Vol. I, reimpresión, Ed. Depalma, Buenos Aires, 1981, p. 134.

recordar, en este sentido, que si bien es cierto, como ya se ha dicho, que los reglamentos emanan por lo general del Poder Ejecutivo, ello no significa que no puedan provenir de los órganos y entes que actúan dentro de su órbita, o de los pertenecientes a los otros poderes del Estado, si esa facultad les ha sido especialmente atribuída. (39)

Para Sayagués Laso, el reglamento puede definirse como el acto unilateral de la Administración que crea normas jurídicas generales. Es el concepto predominante en la doctrina moderna, con sólo diferencias de detalle, más de terminología que de fondo.

En esta definición figuran los elementos esenciales del reglamento.

Es un acto unilateral, es decir, que nace y se perfecciona por la sola voluntad de los órganos públicos competentes. No requiere la conformidad, ni siquiera el asentimiento, de las personas a las cuales alcanza.

Emana de la Administración o sea de un órgano actuando en función administrativa. Decimos de la Administración y no del Poder Ejecutivo, porque no sólo éste puede dictar reglamentos. Además esto significa que es un acto administrativo en sentido formal. no puede existir duda al respecto: en el plano formal el reglamento no es ley.

Crea normas jurídicas generales. Esta es la característica más importante del reglamento y que lo diferencia de los actos de la Administración que producen simplemente efectos subjetivos, individuales. Aunque formalmente el reglamento es un acto de la Administración, por la generalidad de sus normas es de el punto de vista material es un acto

(39) ESCOLA, HECTOR JORGE. Compendio de Derecho Administrativo. Vol. I. Reimpresión. Ed. Depalma. Buenos Aires, 1990, p. 203.

regla. un acto legislativo. (40)

Por su parte apunta Dromi: El reglamento administrativo es toda declaración unilateral efectuada en ejercicio de la función administrativa que produce efectos jurídicos generales en forma directa. (41)

En el contexto del Derecho mexicano, Gabino Fraga (42) afirma: El reglamento es una norma o conjunto de normas jurídicas de carácter abstracto e impersonal que expide el Poder Ejecutivo en uso de una facultad propia y que tiene por objeto facilitar la exacta observancia de las leyes expedidas por el Poder Legislativo.

Continúa argumentando el autor referido, 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 en el cual va a ser aplicada la ley. Además, existiendo mayores facilidades para la modificación de los reglamentos, el uso de la facultad reglamentaria permite que la legislación se 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.

(40) SAYAGUES LASO, ENRIQUE. Tratado de Derecho Administrativo. Ed. Cárdenas. Montevideo, 1963, p. 121.

(41) DROMI, JOSE ROBERTO. Derecho Administrativo. Tomo I, Ed. Astrea-Depalma. Buenos Aires, 1992, p. 288.

(42) FRAGA, GABINO. Op. Cit. P. 106.

Acosta Romero lo define como: Una manifestación unilateral de voluntad discrecional, emitida por un órgano administrativo legalmente investido de potestad o competencia para hacerlo (Presidente de la República en el ámbito federal, Gobernador del Estado en las entidades federativas), creadora de normas jurídicas generales que desarrollan los principios de una ley emanada del Congreso, a efecto de facilitar su ejecución y observancia en la esfera administrativa

En principio, consideramos que el reglamento es formalmente administrativo, desde el punto de vista del órgano que lo crea. Esto deriva de la adopción de un criterio formal, subjetivo u orgánico, que prescinde de la naturaleza intrínseca del acto.

Desde un punto de vista material, podemos afirmar que el reglamento se identifica con la ley porque participa de las mismas características de ella; por tanto, el reglamento constituye intrínsecamente un acto legislativo, porque crea, modifica o extingue situaciones jurídicas generales. (43)

De los conceptos anotados, se colige la preponderante inclinación a construir la noción que nos ocupa, soslayando la existencia de la potestad reglamentaria en el ámbito municipal. Salvo algunos, la gran mayoría de autores centran sus investigaciones en torno a la facultad del Ejecutivo, sin que tal observación, implique desacuerdo u objeción con los criterios de tan connotados juristas.

Así resulta que encontramos de nueva cuenta, la necesidad de conformar las bases teóricas aplicables en la esfera comunal, lo cual intento después de analizar tanto los

(43) ACOSTA ROMERO, MIGUEL. Teoría General del Derecho Administrativo. 11va. Edición, Ed. Porrúa, México, 1993, p. 863.

Principios Generales del Derecho en su carácter de fuente de la reglamentación municipal, así como la jurisprudencia.

Defino el reglamento en general, como un acto unilateral de la Administración, proveniente de un órgano dotado legalmente de competencia para emitirlo, materialmente legislativo, concordante con las demás disposiciones que integran el orden jurídico, que debe reunir los elementos tanto de fondo como de forma para tener validez y eficacia.

2. CLASIFICACION DEL REGLAMENTO

Existen muchas clasificaciones del reglamento dependiendo del criterio que se utilice para ello.

Por el órgano se pueden clasificar en:

- De la Administración del Estado.
- Autonómicas.

Por el contenido en:

- Jurídicos o normativos. Hacen referencia a relaciones de supremacía general (Otto Mayer). Se ocupan de materias que afectan directa e inmediatamente a los administrados teniendo por ello carácter general.

- Administrativos o de organización. Se dirigen a regular la organización administrativa, agotando su eficacia dentro de la propia Administración sin incidir sobre los particulares.

Por su relación con la ley en:

- Ejecutivos, desarrollan la ley (*sedundum legem*).
- Independientes, llenan las lagunas que la ley no ha previsto (*extra legem*).
- De necesidad, se producen en función de un estado de necesidad (*contra legem*). (44)

Una magnífica síntesis nos ofrece Díez, al anotar que la doctrina más generalizada clasifica los reglamentos en: a) Desde el punto de vista subjetivo o en relación al sujeto que los dicta; b) en cuanto a la materia; c) con relación a la ley; d) en razón de su contenido.

a) Desde el punto de vista subjetivo los reglamentos pueden emanar del Estado nación, del Estado provincia, de los municipios y de los entes autárquicos. Naturalmente, esto influirá en las distintas autoridades que los hayan de dictar y en los procedimientos que en cada caso se establezcan.

b) En cuanto a la materia sobre la que versen, puede haber tantos reglamentos como materias de que se trate. La multiplicidad de los fines del Estado puede dar origen a distintas clases de reglamentos.

c) La clasificación más importante es la que vincula el reglamento con la ley. Desde este punto de vista, la doctrina clasifica los reglamentos en cuatro grupos: reglamento ejecutivo, independiente, delegado y de necesidad.

(44) Diccionario Espasa, Cit. P. 859.

Los reglamentos aceptados sin discusión por la doctrina dominante son los ejecutivos y los independientes.

Los **reglamentos de ejecución** son los que se dictan para completar la ley o asegurar su ejecución. Están directamente subordinados a la ley. Son manifestaciones jurídicas del órgano ejecutivo *secundum legem*, por lo cual algunos autores suelen denominarlos legislación secundaria o complementaria, porque complementan la ley regulando los detalles indispensables que aseguran su cumplimiento, pero no pueden crear exigencias nuevas ni extender o restringir su alcance en cuanto a las personas o a las cosas. Se ha sostenido que el desarrollo de la ley puede ser parcial, vale decir de determinados preceptos de la ley, o total, apareciendo entonces como reglamento general para la ejecución de la ley.

Los **reglamentos autónomos o independientes** se dictan para llenar una laguna de la ley, razón por la cual una vez dictada ésta, deben desaparecer.

Este reglamento se llama también *praeter legem*, ya que se dicta prescindiendo de una ley anterior, y precisamente por su ausencia, para regular relaciones que a la Administración le interesa configurar. El legislador puede dejar una zona librada al ejercicio de facultades discrecionales de la Administración y ésta, en ejercicio de esas facultades, dictar reglamentos autónomos. La Administración puede dictar reglamentos de organización administrativa por medio de los cuales autolimita sus facultades discrecionales. Estos reglamentos no pueden invadir la zona de reserva legal y como están llamados a cubrir una laguna, deben desaparecer tan pronto el órgano legislativo, en uso de sus facultades, dicte la ley correspondiente. (45)

(45) Díez. Op. Cit Pp. 341-343

En cuanto a los reglamentos delegados, son aquellos que dicta el órgano ejecutivo merced a una habilitación legal que le es conferida. Estos reglamentos son supletorios de la ley y se llaman también reglamentos de derecho. En doctrina se ha discutido la eficacia de la delegación, y se afirma que el órgano legislativo no puede delegar en otro órgano las que le han sido conferidas. Lo que plantea el problema de la llamada delegación legislativa. (46)

García de Enterría y Fernández (47) consideran que pueden distinguirse varios tipos o clases de reglamentos. Si se considera el dato de su procedencia formal, los reglamentos pueden ser estatales, esto es, procedentes de la Administración del Estado, o autonómicos, es decir, emanados de una Administración autónoma. Si se atiende a sus efectos, pueden distinguirse, por una parte, los llamados reglamentos jurídicos o propiamente normativos, y, por otra, los denominados reglamentos administrativos o de organización. Por su relación con la ley, los reglamentos suelen dividirse en ejecutivos, independientes y de necesidad.

Sostiene Canasi que la actividad reglamentaria de la Administración Pública ofrece una notable variedad en función de sus extensas tareas o cometidos, y dentro de la descentralización política y administrativa surge una primera clasificación, con relación al órgano que la emite. Así tenemos la potestad reglamentaria: nacional, provincial, municipal y de entidades autárquicas. Desde un punto de vista formal, pueden distinguirse los reglamentos ordinarios de los administrativos, como ocurre en Francia. Y en relación con el aspecto material, se suele distinguir, por los autores, en reglamentos de ejecución, de

(46) *Ibidem.*

(47) *Ib. P. 221.*

organización y de policía. La clasificación más corriente es la que relaciona al reglamento en función de la ley.

En este último sentido, tendríamos: reglamentos subordinados a la ley, autónomos de la ley y delegados por la ley. (48)

Para llegar a la clasificación del reglamento, Sayegúes laso, (49) se refiere a tres puntos de partida: orgánico, formal y material, acotando que tales no son contradictorios ni incompatibles. Pero la clasificación que corrientemente atrae más la atención de los juristas, considera otro aspecto de la actividad reglamentaria: la vinculación del reglamento con la ley.

Desde este punto de vista suelen distinguirse varias clases de reglamentos: subordinados, autónomos y delegados.

Reglamentos **subordinados** son aquéllos que, dictados corrientemente para complementar la ley o asegurar su ejecución, están por lo mismo directamente subordinados a ella. La actividad reglamentaria en estos casos está fuertemente limitada y encauzada por la norma legal, de lo cual derivan una serie de consecuencias importantes.

Reglamentos **autónomos** son los que la Administración puede dictar en ejercicio de poderes propios que la Constitución le atribuye, con prescindencia de si existe o no ley al respecto. Así, la competencia reglamentaria en materia de policía del orden y seguridad, es considerada tradicionalmente como una potestad autónoma del Poder Ejecutivo, que deriva de sus atribuciones propias en cuanto al mandamiento de la paz pública. Pero incluso se

(48) Ib. P. 135.

(49) Ib. P. 125

admite la existencia de potestad reglamentaria autónoma sin texto expreso, dentro de ciertos límites.

Respecto de los reglamentos **delegados** discútese intensamente. En efecto, se afirma que ni el Poder Legislativo ni ningún órgano público puede delegar en otros órganos los poderes que le han sido conferidos. (50)

Dentro de las obras mayormente difundidas de los autores mexicanos encontramos las siguientes clasificaciones:

Burgoa Orihuela distingue dos clases de reglamentos: 1) Los heterónomos y 2) Los autónomos, anotando que el ejercicio de la facultad presidencial de que tratamos, se manifiesta en la expedición de normas jurídicas abstractas, generales e impersonales cuyo objetivo estriba en pormenorizar o detallar las leyes de contenido administrativo que dicte el Congreso de la Unión para conseguir su mejor y más adecuada aplicación en los diferentes ramos que regulan. Por ello, dicha facultad se califica como materialmente legislativa aunque sea ejecutiva desde el punto de vista formal y se actualiza en los llamados *reglamentos heterónomos* que, dentro de la limitación apuntada, sólo el Presidente de la República puede expedir, pues ninguno otro funcionario, y ni siquiera los secretarios de estado o jefes de departamento, tienen competencia para elaborarlos.... La facultad reglamentaria con que está investido el Presidente de la República no se agota en la expedición de reglamentos heterónomos....también se desarrolla en lo que concierne a los "*reglamentos autónomos*" que son los de policía y buen gobierno de que habla el artículo 21 constitucional. Estos últimos no especifican o pormenorizan las disposiciones de una ley preexistente para dar las bases generales conforme a las que ésta deba aplicarse con más exactitud en la realidad, sino que por sí mismos establecen una regulación a determinadas relaciones o actividades. Ahora bien,

(50) *Ibidem.* p. 128.

aunque tales reglamentos no detallen las disposiciones de una ley propiamente dicha. ésta debe autorizar su expedición para normar los casos o situaciones generales que tal autorización comprenda... Ahora bien tratándose del régimen interior de los Estados, sus respectivas constituciones pueden prever (y así acontece en la realidad) facultades reglamentarias en favor de los gobernadores y cuyo ejercicio se traduce en la expedición de reglamentos heterónomos o autónomos. Por consiguiente, la demarcación de dichas facultades por lo que a unos u otros atañe, responde a las ideas que brevemente se ha expuesto. Debemos enfatizar que a las legislaturas locales no les es dable despojarse de sus atribuciones legislativas para desplazarlas hacia el gobernador, por lo que los reglamentos heterónomos de los estados deben siempre reconocer, para su validez jurídica, una ley preexistente, y los autónomos una autorización general que en los ordenamientos legales locales secundarios o en las constituciones particulares se contenga. Suponer lo contrario implicaría quebrantar el principio de división o separación de poderes y que también es imperativo para los estados, en el sentido de que sus constituciones deben consagrarlo. De no ser así, éstas violarían la supremacía de la Constitución Federal que, en los términos de su artículo 41, las supedita a sus mandamientos. (51)

Serra Rojas, (52) apunta que la legislación mexicana considera varios tipos de reglamentos administrativos o reglamentos de autoridad, distinguiendo los siguientes: a) Reglamentos ejecutivos; b) reglamentos gubernativos; c) reglamentos interiores de la Administración Pública y por último, manifiesta que la doctrina extranjera alude a los **reglamentos delegados**, que completan la ley que ha señalado su materia y objeto: los reglamentos de necesidad, dictados por el Ejecutivo para casos excepcionales, aun

(51) BURGOA ORIHUELA, IGNACIO. Diccionario de Derecho Constitucional, Garantías y Amparo, 2da. Edición, Ed. Porrúa, México, 1989, pp. 379-383.

(52) SERRA ROJAS, ANDRES. Derecho Administrativo. Tomo I, 15va. Edición, Ed. Porrúa, México, 1992, pp. 192-194.

contrariando la ley. Estos tipos de reglamentos se apartan de nuestra legislación, el primero por innecesario y el segundo porque invade los casos señalados en el artículo 29 constitucional.

En el siguiente cuadro sinóptico, se sintetiza la clasificación aportada por el Dr. Acosta Romero. (53)

REGLAMENTOS	<ul style="list-style-type: none"> 1. De particulares <ul style="list-style-type: none"> a) De sociedades, corporaciones y asociaciones nacionales e internacionales. b) De trabajo interno. <ul style="list-style-type: none"> a) Internos para regular el trabajo en las unidades administrativas b) Estructurales y de funcionamiento interno nacionales e internacionales. 2. De autoridad <ul style="list-style-type: none"> c) Administrativos. d) De policía y buen gobierno o municipales. e) Ordenanzas, bandos y reglamentos de policía y buen gobierno del Distrito Federal.
-------------	---

A diferencia de los juristas nacionales citados con antelación, Acosta Romero, analiza puntualmente, la reglamentación municipal y las demás disposiciones de carácter general que atañen a este ámbito de gobierno, lo que sin duda constituye un avance valioso para nuestro Derecho Administrativo y Municipal.

(53) Acosta R. Op. Cit. P. 886.

De lo expuesto, he resumido mi posición en el esquema que sigue.

- | | | |
|---|--|---|
| | 1) Federales | |
| - Desde el punto de vista orgánico o subjetivo | 2) Locales | Entidades Federativas
Distrito Federal |
| | 3) Municipales | |
| | 1) Ejecutivos o de desarrollo | |
| - Desde el punto de vista de su vinculación con la ley. | 2) Autónomos | |
| | 1) Sustantivos | |
| - Desde el punto de vista de su contenido o materia. | 2) Orgánicos o de regulación interna de la Administración. | |
| | 3) Procedimentales | |

Cabe precisar respecto al segundo criterio de clasificación, que asumo el concepto y sentido que José Canasi da sobre el reglamento autónomo, puesto que el ayuntamiento ejerce su potestad reglamentaria, en cumplimiento directo de un precepto constitucional --artículo 115 -II- p. 2do.--. Otra acotación necesaria, es en cuanto al contenido o materia. En este caso y dada la multiplicidad de aspectos sobre los cuales puede versar, toda enunciación sería casuística con el riesgo inminente de omitir ciertas materias, por tal razón, he preferido atender al fin mismo de la norma reglamentaria, para clasificar su contenido. Si bien es cierto que comúnmente habremos de encontrar en un solo reglamento disposiciones sustantivas, orgánicas y procedimentales, igualmente cierto es, que este criterio de diferenciación, conlleva elementos de técnica de indudable utilidad para el diseño de nuevos reglamentos.

CAPITULO V

LOS PRINCIPIOS GENERALES DEL DERECHO COMO FUENTE DE LA REGLAMENTACION MUNICIPAL

SUMARIO

1. Las fuentes del Derecho. 2. Los Principios Generales del Derecho. 3. Funciones de los Principios. 4. Los Principios-Generales del Derecho como fuente de la Reglamentación -- Municipal.

Los Principios Generales del Derecho son una fuente del Derecho. Como dijera el impar maestro el Dr. Héctor González Uribe: (54) " Se trata de una cuestión compleja y huidiza... (es una cuestión que) no se puede resolver con un simple positivismo jurídico consecuente ni tampoco con una ideología determinada... Hay que buscar el alma de los

(54) PRECIADO HERNANDEZ, RAFAEL. El Artículo 14 Constitucional y los Principios Generales del Derecho. Rev. de la Fac. de Derecho. U.N.A.M., México, 1979, T.XIX, p. 640.

sistemas jurídicos, la idiosincracia de los pueblos, el por qué y el cómo de la transmisión del fuego espiritual que anima la vida de las naciones... Los Principios Generales del Derecho son inalterables en lo substancial... Constituyen la esencia del Derecho... Los Principios Generales del Derecho por excelencia son los de **igualdad, libertad y certeza**... Equidad y analogía no son Principios Generales del Derecho, el primero por ser de carácter absoluto y el segundo por no ser más que un recurso hermenéutico".

Tomando en cuenta que una de las funciones de los principios de mérito, es conducir el ejercicio de la función legislativa, aludiré a ellos, ya que como lo he venido sosteniendo, reglamentar es legislar, porque es crear disposiciones obligatorias, generales y abstractas.

1. LAS FUENTES DEL DERECHO.

Con la expresión fuentes del Derecho, se alude al origen de las normas jurídicas y a su fundamento de validez.

Dice el Diccionario Jurídico Mexicano (55) que: "La expresión es ambigua y tradicionalmente equívoca; dos son, sin embargo, sus usos más generales. En sentido lato se aplica a los hechos, doctrina e ideologías que en modalidades diversas influyen sobre las instancias creadoras del Derecho. En este sentido la recesión, la guerra, la epidemia, el liberalismo, el utilitarismo, etc., serían fuentes del Derecho. En un sentido más técnico la expresión designa los eventos (hechos o actos) cuya realización es condición para que surja

(55) INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURIDICAS, 2da. Edición, Ed. Porrúa, U.N.A.M., México, 1987, Tomo D-H, p. 1478.

una norma en un determinado orden jurídico. en otros términos: fuentes del Derecho son los hechos o actos jurídicos. En otros términos: fuentes del Derecho son los hechos o actos de los cuales el ordenamiento jurídico hace depender la producción de normas jurídicas (C.K. Allen, N. Bobbio)".

Al respecto comenta F. Carnelutti: "Desde hace tiempo hablan los juristas de fuentes jurídicas de fuentes jurídicas o fuentes del Derecho, con una trasposición análoga a la que se recurre pensando en las fuentes de la vida: se imagina que el Derecho fluye de aquello a que se llama fuente; però ese *quid*, en realidad, constituye más su ambiente que el principio." (56).

De lo anterior se desprende con toda claridad que el tratamiento de las **fuentes del Derecho**, es parte esencial de la teoría del orden jurídico, como respuesta al problema de identidad y existencia de ese propio orden. En tanto el estudio de las **fuentes del conocimiento jurídico**, corresponde al ámbito de las técnicas de investigación, pues a través de ellas se logra la comprensión intelectual del fenómeno jurídico; aportando datos sobre el objeto de conocimiento, para su desarrollo por un sujeto cognoscente.

Bajo un apropiado deslinde, el término fuentes del Derecho, lo aplico aquí para designar el conjunto de elementos que determinan el contenido de las normas jurídicas, tanto en su creación, como en el modo concreto de manifestarse.

Juan Carlos Smith aporta la siguiente definición: fuentes del Derecho son el conjunto de actos o procedimientos mediante los cuales son producidas, en un proceso histórico, las normas jurídicas integrantes de un determinado ordenamiento (fuentes formales) y

(56) CARNELUTTI, F. Teoría General del Derecho. Ed. Revista de Derecho Privado. Madrid, 1955 (Trad. francisco Javier Osset), p. 69.

también el conjunto de factores y circunstancias históricas que fundamentan y motivan el contenido lógico de esas normas (fuentes materiales o reales). (57)

Los Principios Generales del Derecho son fuente del mismo porque recogen en sí la esencia de la ciencia jurídica, al fundarse en la naturaleza del hombre como ser libre, social y racional.

2. LOS PRINCIPIOS GENERALES DEL DERECHO.

De acuerdo a Preciado Hernández, son principios generales de **ética social, Derecho natural o axiología jurídica**, descubiertas por la razón humana, fundados en la naturaleza racional del hombre, los cuales constituyen el fundamento de todo sistema jurídico. (58)

El autor de referencia (59) al abordar el tema de la misión de la Filosofía del Derecho, los llama "primeros principios del Derecho", señalando más adelante que no todos tienen la misma generalidad, y que al referirse a materias cada vez más concretas, reducen proporcionalmente el ámbito de su aplicación, y admiten excepciones y distingos impuestos por los principios de más generalidad, y que al referirse a materias cada vez más concretas, reducen proporcionalmente el ámbito de su aplicación, y admiten excepciones y distingos impuestos por los principios más generales. (60). Por otra parte, considera él mismo, que no se

(57) ENCICLOPEDIA JURIDICA OMEBA. Buenos Aires, 1986, Tomo XII, p. 754.

(58) PRECIADO HERNANDEZ, RAFAEL. El Artículo 14 Constitucional y los Principios Generales del Derecho. Rev. de la Fac. de Derecho. U.N.A.M., México, 1969, T. XIX, p.640.

(59) PRECIADO HERNANDEZ, RAFAEL. Lecciones de Filosofía del Derecho. 7ma. Edición. Ed. Jus. México, 1973, p. 32.

(60) Ib. P. 246

debe confundir un principio considerado en sí mismo, con sus aplicaciones; y tratándose de las aplicaciones, tampoco se debe confundir el caso en que el principio se aplica a datos abstractos, ideales, y el caso en que se aplica a datos concretos. Los principios secundarios, son como desenvolvimiento de los primeros principios, aplicación de éstos mediante la referencia a una materia, y luego viene la aplicación de estos principios secundarios a casos concretos, individuales. "A medida que se desciende en la aplicación de los principios, acercándose a lo concreto individual que es complejo por naturaleza, las conclusiones pierden precisión y resultan solamente aproximadas. Pero esto no significa que cambien o varíen los principios". (61)

3. FUNCIONES DE LOS PRINCIPIOS GENERALES DEL DERECHO.

Los Principios de que nos hemos venido ocupando, por su propia dimensión axiológica y pragmática se utilizan en dos grandes ámbitos de la actividad jurídica: 1) La creación de normas y 2) la aplicación de ellas.

Norberto Bobbio (62) considera que son cuatro las funciones de dichos Principios:

- a) Interpretativa
- b) Integrativa
- c) Directiva; y
- d) Limitativa.

Por cuanto hace a la función **interpretativa**, los Principios Generales del Derecho son invocados tanto por juristas en su calidad de investigadores, como de autoridades públicas.

(61) Loc. Cit.

(62) "Principi Generali di Diritto" en Novissimo Digesto Italiano. Unione Tipografico-Editrice Torinese, Torino, 1966, p. 895.

Planiol y Ripert (63) consideran que la interpretación puede ser doctrinal y de autoridad, misma que a su vez puede ser judicial y legislativa.

"Los Principios Generales del Derecho manifiestan su eficacia respecto al Derecho positivo como fuerza ordenadora de las disposiciones jurídicas, medio orientador de la interpretación y como inagotable fuente de consejo para resolver las cuestiones no previstas por la ley y la costumbre". No son los Principios Generales consecuencia de las disposiciones legales; por el contrario, al informar los principios a las normas, son ellos las que los convierten de conjunto inorgánico en unidad vital". (64)

La función **integrativa** de los Principios de mérito se ve reflejada en tratándose de las lagunas de la ley. Se recurre a ellos cuando la ley es insuficiente, cuando no existe precepto legal alguno que se adecue al caso de que se trata con exactitud. Las lagunas de la ley no son ausencia total de norma reguladora, sino una sensación de incomodidad o injusticia en el juzgador, que le impide aplicar en sus términos el Derecho positivo, ya sea por oscuridad o insuficiencia. Esta función se encuentra prevista por el artículo 14 constitucional, último párrafo que dice: "En los juicios de orden civil, la sentencia definitiva deberá ser conforme a la letra, o a la interpretación jurídica de la ley, y a falta de ésta se fundará en los Principios Generales del Derecho".

(63) PLANIOL, M. Y RIPERT, G. Tratado Elemental de Derecho Civil. Ed. Cárdenas, México, 1981. Tomo I, pp. 110 a 116.

(64) DE CASTRO Y BRAVO. Derecho Civil de España. Tomo I, P. 473 y 474. Cit. por Azúa Reyes, p. 95

Se llama función **directiva** de los Principios Generales del Derecho, al papel que desempeñan éstos en la conformación del orden jurídico, al ser tomados en cuenta, expresa o tácitamente en la creación de disposiciones con carácter obligatorio. La efectividad de las normas deriva del sustento axiológico y teleológico asumido por el legislador, que sólo se logra cuando se toman como punto de partida los Principios Generales del Derecho. De ahí que a éstos también se les identifique como " orientaciones de política legislativa ".

La función **directiva** de dichos Principios, conduce también la actuación de los órganos jurisdiccionales en la delicada tarea de impartir justicia, y a la Administración Pública, en el ejercicio de sus atribuciones.

La función **limitativa** de los Principios de mérito, demarcan el campo de creación y aplicación del orden jurídico, al establecer fronteras que no puede traspasar el legislador, el administrador o el juez, mediante su actuación.

4. LOS PRINCIPIOS GENERALES DEL DERECHO COMO FUENTE DE LA REGLAMENTACION MUNICIPAL

Es ostensible la necesaria recurrencia a estos Principios, para la creación del Derecho positivo y específicamente, para conformar la reglamentación municipal.

Desde esta perspectiva y tomando en cuenta su función directiva, el legislador debe guiarse por las que llama Bobbio como: "Máximas que enuncian las condiciones mismas de

posibilidad de todo ordenamiento jurídico". (65). A continuación se citan algunas de estas máximas o aforismos que provienen del Derecho Romano (66) y del Derecho natural, que deben tomarse en consideración, tanto para crear las leyes como para interpretarlas:

"Lex est commune praeceptum".- (La Ley es precepto común).- *"Lex est ordinatio rationis ad bonum commune, ab eo qui curam communitatis habet promulgata"*.- (Ley es la ordenación de la razón dirigida al bien común, promulgada por aquel que tiene a su cargo el cuidado de la comunidad.)- *"In quantum habet de iustitia, in quantum de virtute legis."*.- (La ley en cuanto tiene de justa en tanto tiene cualidad de ley.)- *"Lex omnis debet esse possibilis, alias non est lex."*.- (Toda ley ha de ser posible; en otro caso no es ley).- *"Omnia mihi licent nisi lege vel decreto vetentur"*.- (Me es lícito todo lo que no me está prohibido por la ley o por decreto).- *"Legis virtus haec est: imperare, vetare, permittere, punire"*.- (La fuerza de la ley es esta: mandar, vedar, permitir, castigar.)- *"Finis legum consistit in acquirendo, conservando, minuendo"*.- (El fin de las leyes consiste en adquirir, conservar o disminuir.)- *"Iura vigilantibus, non dormientibus subveniunt"*.- (Las leyes favorecen a los cuidadosos y no a los negligentes.)- *"Derogatur legis, aut abrogatur; derogatur legi quum pars detrahitur, abrogatur legi quum prorsus tollitur"*.- (Se deroga una ley o se abroga: derogar una ley es disponer alguna cosa que sea contraria a ella; abrogarla es destruirla enteramente).- *"Vis legibus inimica"*.- (La fuerza es enemiga de las leyes).- *"Inter arma silent leges"*.- (Bajo las armas las leyes callan).- *"Triplex est iniustitiae fons: vis mera; illaequeatio malitiosa pretextu legis; et acervitas ipsius legis"*.- (Triple es la fuente de la injusticia: la mera fuerza, la maquinación maliciosa con pretexto legal y el rigor excesivo de la propia ley).-

(65) BOBBIO, NORBERTO. Los Principios Generales del Derecho en el Novissimo Digesto Italiano. Un tip.- Editoria, Tor. 1966, p. 894.

(66) GUTIERREZ-ALVIZ Y ARMARIO, FAUSTINO. Diccionario de Derecho Romano. 3ra. Edición. Ed. Reus, Madrid, 1982.

"*Leges legibus concordare promptum est. Distingue casus, et conciliabis iura. Distingue tempora, et concordabis iura*".- (Procede concordar unas leyes con otras. Distingue los casos y conciliarás las leyes. Distingue los tiempos y concordaras las leyes).- "*Aequitas modum interpretandi leges et statuta, ac etiam pacta, praebet*".- (La equidad constituye un modo de interpretación de las leyes y estatutos, así como de los pactos).- "*Verbis legis tenaciter inhaerendum*".- (Hay que atenerse con tenacidad a los términos de la Ley).- "*Ubi lex non distinguit, nec nos distinguere debemus*".- (Cuando la ley no distingue tampoco debemos distinguir).- "*Ubi eadem legis ratio, ibi eadem legis dispositio*".- (Cuando se da la misma razón de derecho ha de haber idéntica disposición legal).- "*Cessante ratione legis, cessat lex ipsa*".- (si cesa la razón de la Ley, cesa la propia ley).- "*Scire leges non hoc est, verba earum tenere, sed vim ac potestatem*".- (Saber las leyes no es conocer sus palabra, sino su fuerza y su poder).- "*Lex semper loquitur*".- (La ley siempre habla).- "*Inclusio unius, exclusio alterius*".- (La expresa inclusión de uno implica la tácita exclusión de otro).- "*Exclusa consetur omnia, quae lex enumerando non inclusit*".- (Se consideran excluídas todas aquellas cosas que la ley no incluyó en su enumeración).- "*Duplex legum incertitudo: altera ubi lex nulla praescribitur, altera ubi ambigua et obscura*".- (Doble es la incertidumbre de la ley: una, cuando nada prescribe, y otra, cuando es ambigua o dudosa).- "*Optima est legum interpretres consuetudo*".- (La costumbre es el mejor intérprete de las leyes).- "*Lex interpretatione adiuvanda*".- (La ley ha de ser ayudada por la interpretación).- "*Lex jubeat, non disputet*".- (La ley debe mandar, no polemizar).- "*Lex potius tolerare vult privatum damnum quam publicum malum*".- (La ley prefiere más tolerar un daño privado que un mal público).- "*Lex neminem cogit ad vana seu inutilia*".- (La ley a nadie constriñe a realizar cosas vanas o inútiles).- "*Lex neminem cogit ostendere quod nescire praesumitur*".- (La ley a nadie obliga a manifestar lo que se presume que no sabe).- "*Legem brevem esse oportet, quo facilius ab imperitis teneatur*".- (Conviene que la ley sea breve para que pueda ser más fácilmente retenida por los inexpertos).- "*Pessima respublica, plurimae leges*".- (Mal gobierno, muchas leyes).- "*Dura lex, sed servanda*".-

(Dura es la ley, pero hay que observarla).- *"Legum omnes servi sumus, ut liberi esse possimus"*.- (Todos somos esclavos de las leyes para que podamos ser libres).- *"Impotentia excusat legem"*.- (La imposibilidad excusa de la observancia de la Ley).- *"Iura non in singulas personas, sed generaliter constituuntur"*.- (No se constituyen las leyes para cada persona en particular, sino para todas en general).- *"In rebus novis constituendis, evidens esse utilitas debet"*.- (Para establecer nuevas disposiciones ha de haber una evidente utilidad).- *"Nemo censetur ignorare legem"*.- (No se considera que nadie ignore la ley).- *"Ignorantia legis non excusat"*.- (La ignorancia de la ley no excusa).- *"Regulae sunt dictamina generalia rationis quae per materias legis diversas percurrunt, et sunt tanquam saburra iuris"*.- (Las reglas son dictámenes generales de la razón que recorren diversas materias de la ley y constituyen como el elemento de fijación del derecho).- *"Quot leges, tot regulae"*.- (Cuantas leyes, tantas reglas).- *"Constitutio futura respicit, et non praeterita, nisi in ea de praeteritis caveatur"*.- (Una constitución se refiere al futuro y no al pasado, a menos que en ella se disponga acerca de éste).- *"Posteriora prioribus derogant"*.- (Las disposiciones posteriores derogan las anteriores).- *"Lex posterior, derogat priori"*.- (La ley posterior deroga la anterior).- *"Lex posterior ad priora trahi nequit"*.- (Una ley posterior no puede retrotraerse a nada anterior).- *"Leges posteriores priores contrarias abrogant"*.- (Las leyes posteriores abrogan las anteriores contrarias).- *"Priores leges abrogantur in omnibus quibus differunt a nova lege"*.- (Las leyes anteriores se abrogan en todo lo que difieren de la nueva ley vigente).- *"Priores leges nihilominus stabunt quaeantum presenti legi non contradicent"*.- (Las leyes anteriores subsisten en cuanto no contradicen a la ley vigente).- *"Verba intelligenda sunt ut aliquid operentur"*.- (Las palabras han de entenderse de modo que tengan alguna eficacia).- *"Refertur ad universos, quod publice fit per maiorem partem"*.- (Lo que se hace públicamente por la mayor parte, afecta a todos).- *"Quod omnes similiter tangit, ab omnibus comprobetur"*.- (Lo que a todos igualmente toca, por todos debe aprobarse).- *"Quod omnes tangit, debet ab*

omnibus aprobari.- (Lo que a todos afecta, por todos debe ser aprobado).- *"Ubi societas, ibi ius"*.- (Donde hay sociedad, allí hay derecho).- *"Leges, non solum sufragio legislatoris, sed etiam tacito consensu omnium per desuetudinem abrogantur"*.- (Las leyes no sólo se derogan por el voto del legislador, sino también por el tácito consentimiento de todos, mediante el desuso).- *"Consensus facit legem"*.- (El consentimiento hace la ley).- *"Leges instituuntur quum promulgatur"*.- (Las leyes se instituyen cuando se promulgan).- *"Lex non promulgata non obligat"*.- (La ley no promulgada no obliga).- *"Legem implere non dicitur qui verba sequens, mentem non imitatur"*.- (No se dice que cumple la ley el que sigue sus palabras, pero no su espíritu).- *"Ea quae contra leges fiunt, pro infectis habenda sunt."*.- (Lo que se hace contra las leyes se ha de considerar como si no se hubiese hecho). (67).

Si bien, los principios que anteceden se refieren directamente a la ley y no a los reglamentos, deben ser tomados en cuenta para la elaboración de éstos, como grandes directrices, que a lo largo de milenios se han ido configurando, para llegar a nuestro días como rica herencia cultural.

En su función **integrativa**, los Principios Generales del Derecho, deben aparecer expresamente, como fuentes subsidiarias, en todo reglamento municipal, ya que puede darse el caso de la ausencia de una norma concreta para el caso específico. De tal forma, el vacío o laguna reglamentaria quedarían colmados con la recurrencia a esos principios.

(67) MANS PUGARNAU, JAIME M. Los Principios General del Derecho. Ed. Bosch: Barcelona, 197, p. 255 y sgts. 279 -280.

En lo que se refiere a las funciones **interpretativa** y **directiva**, deben tomarse como medios auxiliares y de acotamiento para aplicar los bandos, ordenanzas, reglamentos o demás disposiciones municipales de carácter general, mediante la asociación y disociación de conceptos para llegar a la certeza.

CAPITULO VI

LA LEY Y EL REGLAMENTO DE LA JURISPRUDENCIA

SUMARIO

1. Concepto de jurisprudencia. 2. Las funciones de la jurisprudencia. 3. El valor y autoridad de la jurisprudencia. 4. La Ley y el Reglamento en la jurisprudencia.

Habiendo analizado en el capítulo anterior, los Principios Generales del Derecho, como fuente de la reglamentación municipal, me avoco en el presente, al estudio de otra fuente que debe asimismo tomarse en consideración en el ejercicio de la potestad reglamentaria municipal. Es necesario acotar en primer término, que obra aquí una selección de Tesis Jurisprudenciales sustentadas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación y algunas emitidas por los Tribunales Colegiados de Circuito. Y en segundo lugar, que tal selección obedece a su contenido general, que merece ser invocado y tomado en cuenta, cuando se va a crear un reglamento o cuando éste ha de ser aplicado. La consignación exhaustiva de todas las jurisprudencias relativas al tema, sería una tarea sencilla pero a mi juicio inútil, dadas las facilidades que brinda al jurista, la búsqueda automatizada de la información que obra en el disco compacto CD-ROM IUS-3.

1. CONCEPTO DE JURISPRUDENCIA

Esta voz descende del latín: *jurisprudencia*, que proviene de *jus* y *prudencia* y significa prudencia de lo justo.

Ulpiano (D I, II. 10, 2) define la jurisprudencia como la ciencia de lo justo y de lo injusto (*justi atque injusti scientia*). Esta definición coincide con el sentido etimológico de la voz, el de prudencia de lo justo. La prudencia es una virtud intelectual que permite al hombre conocer lo que debe evitar, referida a lo jurídico, la prudencia es la virtud que discierne lo justo de lo injusto. Como virtud intelectual, la jurisprudencia implica que la inteligencia adquiera los criterios formados por los jurisperitos para distinguir lo justo de lo injusto (es decir que conozca las reglas jurídicas o "normas"), y además que la inteligencia aprenda el modo de combinar esas reglas a fin de juzgar sobre cuál es la solución justa en un caso determinado, es decir, que aprenda a razonar jurídicamente, se adquiera criterio jurídico. (68)

Este vocablo tiene las siguientes acepciones: a) Los jurisperitos romanos la definieron "como el conocimiento", definición que por su amplitud abarca la Filosofía del Derecho; b) Los clásicos la entendieron "como el hábito práctico de interpretar rectamente las leyes y aplicarlas oportunamente a las cosas que ocurren". El jurisperito español De Diego la define "como el criterio constante y uniforme de aplicar el Derecho mostrado en las sentencias del Tribunal Supremo o en el conjunto de sentencias de éste". Escriche dice que algunos definen la jurisprudencia como "el hábito práctico de interpretar rectamente las leyes y aplicarlas oportunamente a los casos en que ocurren", y agrega que también se llama

(68) DICCIONARIO JURIDICO MEXICANO. Tomo II (I-O) Instituto de Investigaciones Jurídicas de la U.N.A.M, 5ta. Edición, Ed. Porrúa, México, 1992, p.p. 1890 - 1891.

jurisprudencia a "los principios que en materia de derechos se siguen en cada país o en cada tribunal; el hábito que se tiene de juzgar de tal manera una misma cuestión, y la serie de juicios o sentencias uniformes que forman uso o costumbre". Gil y Robles dice que la jurisprudencia "más que la ciencia del Derecho es la sabiduría del Derecho". En su acepción general la jurisprudencia comprende "los principios y doctrinas, que en materia de Derecho, se establecen en las sentencias de los tribunales" (69)

La jurisprudencia es en el contexto nacional, una fuente formal del Derecho, que se integra con el criterio reiterado por los órganos jurisdiccionales, con capacidad para emitirla, respecto a la interpretación que de las normas se hace en la resolución de los juicios y que tiene carácter obligatorio.

En el caso de México, la jurisprudencia judicial es la interpretación de la ley, firme, reiterada en las ejecutorias pronunciadas por la Suprema Corte de Justicia, funcionando en pleno o por salas, y por los Tribunales Colegiados de Circuito.

El párrafo quinto del artículo 94 de la Constitución General de la República, determina que la Ley de Amparo, fijará los términos en que sea obligatoria la jurisprudencia que establezcan los tribunales del Poder Judicial de la Federación sobre interpretación de las leyes y reglamentos federales o locales y tratados internacionales celebrados por el Estado mexicano, así como los requisitos para su interrupción y modificación.

Tanto en el artículo 94 párrafo quinto, los artículos 192 y 197 de la Ley de Amparo y el 95 de la Ley Orgánica del Poder Judicial Federal, regulan la jurisprudencia y reconocen

(69) PALLARES, EDUARDO. Diccionario de Derecho Procesal Civil. 20va. Edición, Ed. Porrúa, México, 1991, p. 520.

como contenido de ella, la interpretación de la ley, y le atribuyen de manera expresa, la característica de la obligatoriedad, exigiendo que los criterios que la integren, sean firmes y reiterados.

En efecto, el citado precepto constitucional y los artículos 192, 193 y 193 bis de la Ley de Amparo, establecen que la materia de la jurisprudencia es la interpretación de las leyes y reglamentos federales o locales y de los tratados internacionales celebrados por el Estado mexicano.

Tales disposiciones determinan como tribunales facultados para sentar jurisprudencia obligatoria, exclusivamente a la Suprema Corte de Justicia (pleno y salas) y a los Tribunales Colegiados de Circuito. De manera que la jurisprudencia por ellos emitida es obligatoria, en esencia para todos los tribunales de la República sujetos a su jerarquía a cuyos actos pueden ser sometidos sus respectivas jurisdicciones.

La exigencia de reiteración, no es otra cosa que la ratificación del criterio de interpretación que debe ser sustentado en cinco ejecutorias, no interrumpidas por otra en contrario, según corresponda al pleno, salas o Tribunales Colegiados de Circuito, en forma que al producirse esa reiteración concordante, se forma una presunción de mayor acierto y surge en consecuencia, la imperatividad de la jurisprudencia.

2. LAS FUNCIONES DE LA JURISPRUDENCIA

La jurisprudencia puede ser confirmatoria de la ley, supletoria de la ley, interpretativa o derogativa de la norma jurídica. Mediante la primera, las sentencias ratifican lo preceptuado por la ley. La supletoria, colma los vacíos de la ley, creando una norma que la completa. La interpretativa explica el sentido del precepto legal y pone de manifiesto el pensamiento del legislador. La derogativa modifica o abroga los preceptos legales. Las tres primeras tienen validez en nuestro Derecho. La derogativa no la tiene porque está en pugna con el artículo 14 constitucional. (70)

Si toda interpretación del Derecho en la jurisprudencia es creadora del Derecho, con mayor razón lo es la operación integradora de la jurisprudencia. Se da integración al Derecho por parte de los tribunales cuando éstos dictan sus sentencias en casos no previstos por las leyes. (71)

La jurisprudencia no se circunscribe a la mera interpretación, sino que *integra* también el orden jurídico, emanando de esta última función, el **principio de "plenitud hermética del Derecho"**, conforme al cual, no puede el juez, dejar de resolver una controversia.

El juez o el tribunal que, a falta de una ley aplicable al caso, resuelve conforme a los principios generales del Derecho está creando nuevas normas jurídicas. Cualquier caso no previsto por las leyes será resuelto por la jurisprudencia, de tal suerte que las soluciones legales son completadas por las soluciones jurisprudenciales, y unas y otras llenan plenamente el orden jurídico. De allí el nombre del postulado: se llama "de la plenitud del Derecho".

(70) Pallares. Op. Cit. p. 521.

(71) VILLORO TORANZO, MIGUEL. Introducción al Estudio del Derecho, Ed. Porrúa, México, 1988, pp. 179.

porque ambas clases de normas llenan plenamente el orden jurídico; se le añade "hermética", porque sólo estas dos fuentes (legislación y jurisprudencia) son las creadoras del Derecho. Esta es la doctrina en el Derecho mexicano y en la mayor parte de los Derechos escritos. (72)

Desde mi propia perspectiva, identifico las siguientes funciones de la jurisprudencia:

1) **Limitativa:** Ningún servidor público puede proceder en contra de lo que prescriben los textos jurisprudenciales, constituyéndose éstos, en coto no sólo del actuar de los jueces, sino de la propia Administración.

2) **Integrativa:** Las normas jurídicas no pueden ser omnicomprendivas y perfectas. Siempre queda en ellas algún vacío o laguna que llega a colmarse por obra de los juzgadores que crean jurisprudencia. Esta función, sí es privativa de los órganos jurisdiccionales considerados formal o materialmente.

3) **Directiva:** La jurisprudencia por ser producto de la aplicación razonada de las normas a los casos concretos, debe orientar a quienes elaboran la leyes y reglamentos, toda vez que no puede ignorarse en la conformación de futuros ordenamientos, el contenido de las tesis que atañen a la materia de unas u otros. La función en análisis de la jurisprudencia, debe darse en el ámbito legislativo, como en el ejecutivo y por supuesto en el judicial, en tanto y cuanto dirige o guía el quehacer público.

4) **Interpretativa:** Para establecer jurisprudencia se requiere interpretar y aplicar el Derecho positivo. A su vez para interpretar éste, debe recurrirse a la jurisprudencia, como norma jurídica obligatoria.

(72) Supra íb. P. 180.

3. EL VALOR Y AUTORIDAD DE LA JURISPRUDENCIA

El valor de la jurisprudencia, como afirma Consentini, proviene fundamentalmente de dos hechos:

1) La ley corresponde mal o imperfectamente a las exigencias de la vida social, ya por la estrechez del campo reservado a ella, ya por la inconstancia de tales exigencias en virtud de los progresos mismos de la sociedad. (73). La jurisprudencia en este caso, prepara y anticipa la labor del legislador.

2) Las leyes, por muy perfectas que sean no pueden comprender toda la variedad y multiplicidad de las relaciones sociales. Hay a menudo casos que no corresponden a las categorías consideradas por la ley, o imperfectamente corresponden a ellas. Entonces el juez no puede limitarse a aplicar o interpretar una ley o una costumbre inexistente o no correspondiente al caso sometido a su examen, no puede recurrir a la analogía de los casos similares, que no existen. y, por consiguiente, debe recurrir a su actividad creadora que se inspirará o en la equidad, que fue bien definida como la justicia del caso particular, o en el derecho natural, resultado de las idealidades ético-sociales predominantes, o con el espíritu íntimo de la evolución doctrinal, o, en fin, en su íntima convicción, que, en definitiva, es el reflejo mismo de la conciencia colectiva. Cuando su sentencia obtiene la adhesión de otros jueces, adquiere entonces un valor jurídico no menor que el de la ley. (74)

Desde el punto de vista legal, es incuestionable la autoridad de la jurisprudencia, misma que proviene de su carácter obligatorio e imperativo. No obstante, algunos tratadistas

(73) CONSENTINI, FRANCESCO. *Filosofía del Derecho*. s/e. s/p, s/a, p. 58.

(74) *Supra* íb. P. 59.

como Trinidad García opinan: "En México, tiene papel raquíto la jurisprudencia. No contamos con un poder judicial, ni local, ni federal, que esté en aptitud de realizar obra vigorosa y sistemática de interpretación jurídica, y de imponer con personalidad reconocida los principios emanados de aquélla, como normas de Derecho positivo. Para que tal cosa sucediera, serían precisos requisitos de capacidad, independencia, prestigio y autoridad científica, que hasta ahora no siempre se han reunido, por diversas razones de orden histórico y social". (75)

Con relación a este aspecto, De Pina y Vara asientan: "La obligatoriedad de la jurisprudencia impuesta por la Ley de Amparo ha sido calificada por Alcalá-Zamora y Castillo como una bomba arrojada sobre la independencia de los jueces. En efecto, la obligatoriedad de la jurisprudencia constituye un atentado gravísimo contra la independencia de los jueces, que es necesaria no sólo frente a los órganos de los Poderes Legislativo y Ejecutivo, sino también frente a los órganos superiores o supremos de la jerarquía judicial.

Aunque sea inexplicable, el conocimiento de la jurisprudencia no es prácticamente obligado al juez, dentro del sistema procesal mexicano". (76)

Considero que el valor y autoridad de la jurisprudencia, radicarán en lo futuro, no en la obligatoriedad impuesta por la ley, sino en su excelencia intrínseca, estructura lógica, calidad, perfección conceptual, imparcialidad y ausencia de factores extra-jurídicos en su emisión.

(75) GARCIA, TRINIDAD. Apuntes de Introducción al Estudio del Derecho. 29a. Edición, Ed. Porrúa, México, 1991, p. 28.

(76) DE PINA, RAFAEL./ DE PINA VARA, RAFAEL. Diccionario de Derecho, Ed. Porrúa, México, 1985, p. 323.

4. LA LEY Y EL REGLAMENTO EN LA JURISPRUDENCIA

El Poder Judicial de la Federación, ha aceptado en términos generales, que el reglamento es un acto **formalmente administrativo y materialmente legislativo** que participa de los atributos de la ley, aunque sostiene que sólo en cuanto ambos ordenamientos son de naturaleza impersonal, general y abstracta, agregando que 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 parece común a los dos ordenamientos, que es su carácter general y abstracto, se separan 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 ejercer una facultad que está en el acervo constitucional del Ejecutivo: aplicar la ley a los casos concretos.

Como veremos, la mayoría de jurisprudencias que en seguida se transcriben, se refieren a la potestad en estudio, pero en relación con el Ejecutivo Federal, y sólo dos se vinculan al ámbito municipal. Primero aparecen las relativas a la ley, y luego las que atañen al reglamento.

LEY, CARACTER DE LA.- *Para que una disposición dictada por el poder público tenga el carácter de ley, se necesita no solamente que sea de naturaleza general abstracta, imperativa y permanente; sino que, además, emane del órgano constitucional facultado para legislar, ya que en nuestro sistema de gobierno se ha adoptado el régimen de separación de poderes; se ha otorgado exclusivamente al Poder Legislativo la facultad de legislar; está prohibido delegar esa potestad en otros poderes y enfáticamente está prohibida la concesión al Ejecutivo de facultades extraordinarias para legislar, salvo casos graves y*

excepcionales señalados expresamente. En consecuencia, la autoridad formal de una disposición es requisito forzoso para que tenga el carácter de ley.

T. CXIX, p. 3278, Amparo administrativo en revisión 68/49, Vázquez Negri Rafael, 3 de diciembre de 1953, unanimidad de 4 votos.

LEY INCONSTITUCIONAL, EFECTO DEL AMPARO CONTRA

LA.- *Cuando la Justicia de la Unión concede el amparo contra una ley, el cumplimiento de la ejecutoria respectiva consiste en que la autoridad responsable se abstenga de aplicar la ley inconstitucional, en relación exclusivamente con quienes obtuvieron la protección. Tal es la característica esencial de nuestro juicio de garantías, consignada en el primer párrafo de la fracción II del artículo 107 de la Constitución : "La sentencia será siempre tal, que sólo se ocupe de individuos particulares, limitándose a ampararlos y protegerlos en el caso especial sobre el que verse la queja, sin hacer una declaración general respecto de la ley o acto que la motivare". En consecuencia, el cumplimiento de la ejecutoria respectiva no estriba en que el órgano legislativo esté obligado a derogar o a modificar, por virtud de dicha ejecutoria, la ley inconstitucional, pues si por tal se entendiera su obligación, resultaría que la sentencia de amparo asumiría alcances de declaración general respecto de la ley, que es precisamente lo vedado por el precepto antes transcrito.*

Vol. XLV, Tercera Parte, p. 121, Queja 122/58, Refrescos Pascual, S. A. y otras, 6 de marzo de 1961, 5 votos.

LEY, INTERPRETACION DE LA, COMO SUPLETORIA DEL DERECHO.- *El artículo 14 de la Constitución Federal, no admite la interpretación analógica de la ley, como fuente supletoria del derecho por el sólo hecho de ser ley, y considerando, esa interpretación con el carácter de "principios generales del derecho". por este motivo y a lo sumo, tal aplicación servirá tan sólo como doctrina auxiliar para llegar a interpretar las normas obscuras o dudosas, pero no para llenar las omisiones de ley de cuya aplicación se trata, salvo que los preceptos de las leyes análogas, merezcan, por otro título independiente del hecho de ser normas legales que se les coloque en la categoría de "principios generales".*

T. LV. p. 2641, Amparo civil directo 6187/34, Meza de Díaz Catalina y coagraviado, 15 de marzo de 1938, unanimidad de 5 votos.

LEY RETROACTIVA.- *No lo es la que no altera derechos adquiridos, sino que suspende simplemente el ejercicio de ellos por razones de interés público.*

T. I, p. 294. Amparo civil en revisión, Torres Grillo Pedro, 4 de septiembre de 1917, unanimidad de 11 votos.

LEY SUPREMA DE LA NACION.- *Conforme al artículo 133 de la Constitución, ésta, las leyes del Congreso que de ella emanen, y los tratados que con aprobación del mismo, hiciere el Presidente de la República, constituyen esa Ley Suprema.*

Id., id. A ella, entendida como se dice en la tesis que antecede deben ajustar los jueces sus actos, a pesar de las disposiciones en contrario que hubiere en las Constituciones y leyes de los estados.

T. II, p. 884, Amparo penal directo, 18 de marzo de 1918, mayoría de 6 votos.

LEYES.- *Las expedidas por los Gobernadores de los Estados, en contravención de los preceptos constitucionales, no tienen tal carácter; y por lo mismo, no son obligatorias, y su aplicación entraña un ataque a las garantías individuales.*

T. III, p. 749, Amparo administrativo en revisión, Aragón Alberto y coagraviados, 11 de septiembre de 1918, mayoría de 9 votos.

LEYES.- *Todo acto legislativo presupone el ejercicio de la soberanía del estado la que tiene por límite la norma establecida por el Poder Constituyente, único que no tiene fronteras.*

T. CXVII, p. 996, Amparo en revisión en materia de trabajo 7870/43, "La Indolatina", Cía. de Seguros, S. A., y coagraviados, 21 de septiembre de 1953, unanimidad de 4 votos.

LEYES, AMPARO CONTRA LA EXPEDICION, PROMULGACION Y PUBLICACION DE LAS.- *En el amparo contra la promulgación, publicación y refrendo de la norma legal impugnada, no procede el sobreseimiento, porque si bien es cierto que en el procedimiento de formación de la ley intervienen diversos órganos constitucionales, como lo son el Legislativo que las expide, y el*

Ejecutivo que las promulga y ordena su publicación, dichos actos no pueden considerarse consumados irreparablemente para los efectos del amparo, toda vez que en su conjunto son los que otorgan vigencia a la ley reclamada y, por tanto, hacen que el ordenamiento respectivo pueda ser aplicado a los casos concretos comprendidos en las hipótesis normativas, y son todos ellos los que pueden ser reparados a través del juicio de garantías. La expedición, promulgación y publicación de una ley no pueden quedar subsistentes o insubsistentes, aisladamente, puesto que tales actos concurren para que tenga vigencia la ley y pueda ser aplicada, y, en cambio, necesariamente dejan de producir efectos conjuntamente al pronunciarse una ejecutoria que declara inconstitucional a la ley, en el caso concreto a que se refiere el fallo. Consecuentemente, a pesar de que se produzcan por órganos diferentes, no pueden considerarse consumados irreparablemente, ni improcedente su reclamación en el juicio de amparo que se interpone contra una ley.

Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-1988, Primera Parte, Pleno, tesis 119 p. 219.

LEYES, AMPARO CONTRA LA PROMULGACION DE LAS.- *Para el efecto del amparo, estudiado en cuanto al fondo, no existe la imposibilidad material ni legal para otorgar la concesión de la protección federal, en lo tocante a la autoridad que promulga una ley, cuya ejecución se ataca, cuando esa ley efectivamente se salga del marco trazado por la Constitución; y no puede considerarse como acto consumado de manera irreparable, la promulgación de la ley que se impugna, pues para que una disposición emanada del Poder Legislativo tenga el carácter de ley, es necesario que intervenga otro órgano del poder público que la cumplimente, y ese órgano es el Ejecutivo, a quien incumbe realizar el acto que se denomina promulgación; de manera que si la ley es atacada de*

inconstitucional, tiene que depurarse mediante el juicio de amparo, la intervención que cada uno de los órganos del poder público haya tenido en su elaboración.

T. LXII, p. 3021, Amparo administrativo en revisión 2902/39, Cía Mexicana de Petróleo "El Aguila", S. A., y coagraviados, 2 de diciembre de 1939, unanimidad de 4 votos.

LEYES, AMPARO CONTRA LAS.- *La jurisprudencia de la Corte que establece la improcedencia del amparo que se pide contra una ley, cuyos conceptos no adquieran, por su sola expedición, el carácter de inmediatamente obligatorios, de manera que puedan ser el punto de partida para que se consumen, posteriormente, otras violaciones de garantías, sólo es aplicable cuando el acto reclamado es únicamente la publicación de la ley, pues en tal caso no puede existir agravio contra persona determinada, mientras la ley no se aplique. Ahora bien, si una ley fue aplicada al quejoso, y éste reclama además de esa aplicación, la aprobación y expedición de la ley, no debe estimarse improcedente el amparo contra dichas aprobación y expedición, pues de aceptar lo contrario, se llegaría a la absurda conclusión de que nunca cabría el amparo contra la expedición de una ley, cuando ésta no se refiera a casos determinados o especificados, lo que contraría los términos de la fracción I del artículo 103 constitucional, y de la fracción I del artículo 1o. de la Ley de Amparo en vigor, que previenen que en el juicio de garantías se resolverán todas aquellas controversias que puedan suscitarse por leyes o actos de la autoridad que violen las garantías individuales; y no podría decirse que tales disposiciones constituyen un ataque a la independencia y soberanía de la autoridad legislativa, toda vez que ésta tiene limitadas facultades por el Pacto Federal, ni puede considerarse que el amparo concedido contra una ley, restrinja la facultad de legislar, puesto que la concesión de la protección federal debe limitarse a amparar, en su caso, a los quejosos, en el caso especial sobre el que verse la queja sin*

referirse en términos generales a la ley. Por tanto, de acuerdo con lo anterior, cabe concluir que la circunstancia de que una ley sea sólo reclamable a través de su aplicación, no es bastante para considerar que no puede enderezarse el amparo también contra su expedición por el Congreso, además de que, conforme a lo dispuesto por el artículo 11 de la Ley de Amparo, son autoridades responsables las que dictan el acto reclamado, y tratándose de leyes, es el Congreso el que dicta la norma jurídica.

T. LXII, p. 3021, Amparo administrativo en revisión 2902/39, Cía. Mexicana de Petróleo "El Aguila", S. A., y coagraviados, 2 de diciembre de 1939, unanimidad 4 votos.

LEYES, AMPARO CONTRA. QUIEN PUEDE INTERPONERLO.

NO HAY ACCION POPULAR.- *No es cierto que en el amparo contra leyes existe acción popular para su impugnación, pues conforme al artículo 107, fracción I, de la Constitución Federal, se establece en materia de amparo el principio de instancia de parte agraviada; o sea, que sólo puede interponer la acción constitucional en contra de una ley la persona afectada en sus intereses jurídicos.*

Amparo en revisión 4118/72.- Clodomiro Gaona y otros.- 4 de diciembre de 1973.- Unanimidad de 16 votos.- Volumen 60, Primera Parte, p. 17.

LEYES, AMPARO CONTRA. SUPLENCIA DE LA QUEJA

CUANDO EXISTE JURISPRUDENCIA.- *Una vez formada jurisprudencia respecto de un precepto reclamado, no es necesario llamar a juicio a la autoridad que expidió el ordenamiento combatido, pues en esas circunstancias, debe entenderse que tal*

autoridad al haber sido llamada a los juicios de amparo que sirvieran de base para la formación de la jurisprudencia que califica el precepto de inconstitucionalidad, fue ya oída. El párrafo segundo de la fracción II, del artículo 107 constitucional, prevé la suplencia de la queja deficiente cuando se trata de leyes declaradas inconstitucionales por cinco ejecutorias ininterrumpidas en el mismo sentido, permite hacer tal consideración, ya que la disposición en cuestión debe interpretarse en forma amplia, repudiando cualquier restricción que frustraría la nobleza y amplitud de sus propósitos.

Amparo en revisión 5991/81.- Michael Wolfgang Drewes Marquardt.- 27 de agosto de 1982.- Unanimidad de 4 votos.- Ponente: Jorge Olivera Toro.- Volúmenes 163-168, Cuarta Parte, p. 63.

LEYES, COMPETENCIA DEL EJECUTIVO PARA EXPEDIRLAS.- *Si bien es cierto que la facultad de expedir leyes corresponde al Poder Legislativo, también lo es que, cuando por circunstancias graves o especiales, no hace uso de esa facultad, o de otras que le confiere la Constitución, puede concedérselas al Ejecutivo, para la marcha regular y el buen funcionamiento de la administración pública, sin que se repunte anticonstitucional, el uso de dichas facultades, por parte de aquél; porque ello no significa, ni la reunión de dos poderes en uno, pues no pasan al último todas las atribuciones correspondientes al primero, ni tampoco, una delegación del Poder Legislativo en el Ejecutivo, sino más bien, una cooperación o auxilio de un poder a otro. La delegación de facultades legislativas en favor del Ejecutivo, es una excepción al principio de división de poderes, y por su carácter excepcional, esta delegación produce la consecuencia de que, tanto la Legislatura al otorgarla, como el Ejecutivo al usar de ella, lo hagan con la justa medida y con la conveniente precisión, para no sobrepasar el margen de la excepción.*

T. CX, p. 1071, Amparos administrativos acumulados en revisión 5342/51, Maldonado Luis y coagraviados, 7 de noviembre de 1951, unanimidad de 5 votos.

LEYES, CONSTITUCIONALIDAD DE LAS.- *Los artículos 128 y 133 de la Constitución Federal, ordenan que todo funcionario público, sin excepción alguna, antes de tomar posesión de su cargo, prestará la protesta de guardar la Constitución y las leyes que de ella emanen; que las mismas, y todos los tratados con las potencias extranjeras, hechas y que se hicieren por el Presidente de la República con aprobación del Congreso, serán la ley suprema de toda la Unión, y que los jueces de cada estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que puedan haber en las Constituciones o leyes de los Estados. Del contenido de las disposiciones legales transcritas se deduce con toda claridad, que no sólo la Constitución, sino también las leyes que de ella emanen, tiene el carácter de ley suprema y que a todas ellas se refiere la protesta que deben rendir los funcionarios, al tomar posesión de sus cargos, y como la excepción que establece el artículo 133 de la Constitución se concreta a las leyes que dicten los Estados de la Unión, es claro que tratándose de una ley que tenga ese origen, las autoridades judiciales aplican inexactamente las disposiciones constitucionales mencionadas, al fundar sus resoluciones en una ley que se encuentra en pugna con la Constitución Federal.*

T. XLII, p. 3700, Recurso de súplica 186/32, Banco de México, S. A., 10 de diciembre de 1934.

LEYES, CONSTITUCIONALIDAD DE LAS.- *La disposición del artículo 133 de la Constitución Federal, no distingue entre jueces de derecho y jueces de conciencia, por lo que su observancia es obligatoria para los jueces locales de toda categoría.*

T. LIX, p. 1327, Amparo civil directo 4852/37, García Santiago, 7 de febrero de 1939, unanimidad de 5 votos. (77)

REGLAMENTOS. AFECTACION DE INTERESES JURIDICOS PARA IMPUGNARLOS EN AMPARO.- *Si bien es cierto que todo reglamento, al igual que la ley, por su propia naturaleza, es general, impersonal y abstracto, también es verdad que tiene como finalidad regular casos concretos, y cuando éstos coinciden con las hipótesis generales previstas en aquellos ordenamientos, sin lugar a dudas resultan afectados los intereses particulares. De no haberlo considerado así, el legislador, no habría instituido el amparo contra, leyes y contra actos del Presidente de la República originados por el ejercicio de la facultad reglamentaria prevista en el artículo 89, fracción I, de la Constitución General de la República.*

Amparo en revisión 2786/81.- José Luis Uberetagoiena Loredó.- 9 de septiembre de 1981.- Unanimidad de 4 votos.- Volúmenes 151-156, Tercera Parte, p. 153.

(77) La Constitución y su interpretación por el Poder Judicial de la Federación. Tomo III (F-L). Ed. Suprema Corte de Justicia de la Nación - Fondo de Cultura Económica. México, 1993, pp. 2269-2299.

REGLAMENTOS, FACULTAD PARA EXPEDIRLOS.- *La facultad reglamentaria constituye una facultad normal del Poder Ejecutivo, que no deriva de ninguna delegación legislativa, sino que la tiene directamente, porque se la otorga el artículo 89, fracción I, de la Constitución Federal.*

T. LXXIV, p. 3895, Amparo administrativo en revisión 6294/42, Barragán Zaldívar Fernando, 11 de noviembre de 1942, unanimidad de 5 votos.

REGLAMENTOS GUBERNATIVOS Y DE POLICIA, INFRACCIONES A LOS.- *El artículo 21 constitucional confiere a las autoridades administrativas, la potestad de castigar las infracciones a los reglamentos gubernativos y de policía; castigo que puede consistir en multa o arresto hasta por 15 días; mas esta facultad no puede ser omnímoda y arbitraria, sino regulada y limitada por lo que las leyes represivas dispongan. Del texto del propio artículo, se desprende que el infractor puede optar por cualquiera de las dos penas, y que la segunda o sea, la de índole corporal, sólo es procedente después de que el afectado exprese que no quiere o no puede pagar la multa correspondiente. La simple afirmación de la autoridad responsable, de que, se impuso la multa y en su defecto el arresto correspondiente, por faltas gubernativas, no justifica la constitucionalidad del acto reclamado, puesto que no se expresa la índole de las faltas gubernativas ni el reglamento o bando de policía en que se sancionan las mencionadas infracciones; y la omisión de la autoridad sobre el particular, hace procedente la concesión del amparo, por violación del citado artículo 21 y del 16 de la Constitución Federal.*

T. LVII, p. 312, Amparo penal en revisión 4665/38, Chávez Flota Román, 7 de octubre de 1938, unanimidad de 5 votos.

REGLAMENTOS. LOS SECRETARIOS DE ESTADO NO PUEDEN EXPEDIRLOS.- *Siendo la facultad reglamentaria exclusiva del Presidente de la República, conforme lo preceptuado por el artículo 89, fracción I, de la Constitución General, a los Secretarios de Estado no les es lícito expedir reglamentos, ni aun por delegación del propio titular del Ejecutivo Federal.*

Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito

Amparo en revisión 72/69.- Agencias Marítimas del Pacífico, S. A. y coagraviados.- 12 de septiembre de 1969.- Unanimidad de votos.- Volumen 9, Sexta Parte, p. 41.

XVI. 6. REGLAMENTOS MUNICIPALES, NO PUEDEN AFECTAR DERECHOS CONSTITUCIONALES DE LOS GOBERNADOS.- *Es indispensable señalar que el artículo 115 constitucional instituye el Municipio Libre, con personalidad jurídica propia, y que puede, de acuerdo con la fracción II de este numeral, expedir con las bases normativas que deberán establecer la legislatura de los estados, los bandos de policía y buen gobierno y los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones. Ahora bien, en nuestro tradicional orden jurídico político, se reconoce que los ayuntamientos al expedir bandos, ordenanzas o reglamentos, por contener disposiciones de carácter abstracto y general, obligatorias para los habitantes del municipio, son leyes en sentido material. En este orden de ideas, se admite la existencia de ciertos reglamentos autónomos, en materia de policía y buen gobierno, cuya fundamentación se consagra en el artículo 21 de nuestra Carta Magna y que las reformas al 115 constitucional, en la fracción II hacen deducir que el legislador le otorga al ayuntamiento la facultad de expedir*

verdaderas leyes, en sentido material, sin embargo, se hace necesario distinguir cuál es la materia o alcance de estos reglamentos autónomos, para diferenciarlos de los que no pueden expedirse sin ley o reglamentar, porque implicarían el uso de facultades legislativas. Al respecto, este tribunal considera que cuando el contenido de la reglamentación puede afectar en forma sustancial derechos constitucionalmente protegidos de los gobernados, como son, por ejemplo, la libertad de trabajo, o de comercio, o su vida, libertad, propiedades, posesiones, familia, domicilio (artículos 14 y 16), etc., esas cuestiones no pueden ser materia de afectación por un reglamento autónomo, sin ley regular, pues se estarían ejerciendo facultades legislativas reuniendo dos poderes en uno. Por otra parte, la materia del reglamento sí puede dar lugar a un mero reglamento autónomo de buen gobierno, cuando no regula ni afecta en forma sustancial los derechos antes señalados, sino que se limita a dar disposiciones sobre cuestiones secundarias que no las vienen a coartar.

Tribunal Colegiado del Décimo Sexto Circuito

Octava Epoca, Tomo IV, Segunda Parte-2, p. 651.

REGLAMENTOS, PROMULGACION DE LOS. REFRENDO POR LOS SECRETARIOS DE ESTADO RESPECTIVOS, PARA SU EFICACIA.- *De acuerdo con el artículo 92 de la Constitución General de la República, todos los reglamentos, decretos y órdenes del Presidente de la República, para la eficacia de su promulgación, deberán someterse al refrendo de los Secretarios de Estado cuando a su ramo de atribuciones corresponda. Cabe considerar que tal prevención no debe ser llevada al extremo de exigir el refrendo de un reglamento por parte de un Secretario de Estado, cuando en el mismo se toque de manera incidental o accesorio, alguna materia diversa de la principal.*

Amparo en revisión 1553/73.- 17 de abril de 1974.- Productos Selmor, S. A. de C. V.- 5 votos.- Ponente: Alberto Jiménez Castro.- Volumen 64, Tercera Parte, p. 31. (78)

Lo anterior revela la escasez de asuntos que en materia reglamentaria municipal, se han planteado ante el Poder Judicial Federal, reflejándose tal hecho en la exigüidad de criterios jurisprudenciales relativos a este tema. No obstante, es conveniente partir de lo que dicho Poder ha sostenido respecto a la ley y al reglamento, a fin de conceder la importancia que tiene la jurisprudencia, como fuente del Derecho y en sus funciones directiva, integrativa, limitativa y evidentemente interpretativa.

(78) La Constitución y su interpretación... Tomo IV (Q-Z). Op. Cit. Pp. 3285-3292.

CAPITULO VII

LA POTESTAD REGLAMENTARIA EN EL AMBITO MUNICIPAL

SUMARIO

1. La potestad reglamentaria en el ámbito municipal.
2. El Ayuntamiento como titular de la potestad reglamentaria.
3. Clases de disposiciones generales de carácter municipal.

Yace en la base de este capítulo, la necesidad de determinar el ámbito en que debe desarrollarse la potestad reglamentaria y sus implicaciones. Tal necesidad surge de la realidad social y jurídica en que se desenvuelven los ayuntamientos.

1. LA POTESTAD REGLAMENTARIA EN EL AMBITO MUNICIPAL

La potestad reglamentaria municipal, se deposita en el ayuntamiento como cuerpo materialmente legislativo, que debe crear las normas que rijan sus propias actividades, las de la Administración Pública Municipal y todas aquellas que tiendan a regular los servicios públicos y demás áreas de la competencia comunal.

Dicha potestad no es irrestricta puesto que su ejercicio está constreñido por el propio sistema legal del cual forma parte. Baste recordar que el orden jurídico es un todo unitario y jerárquico en el que cada norma tiene otra de rango superior que formalmente la fundamenta. Esa jerarquía se establece por grados que van desde la Ley Máxima, pasando por estratos

generales. intermedios hasta llegar a los concretos e individualizados. De lo que se deriva que un sistema jurídico sólo puede darse en la perfecta armonía y articulación de las competencias formales.

Desde el punto de vista lógico-jurídico, tal gradación proviene de la Constitución que es el rango supremo en la jerarquía formal positiva, estando por encima de la legislación ordinaria, reglamentos, estatutos, órdenes, actos ejecutivos y resoluciones.

Por tanto, los reglamentos constituyen un grado inferior en la jerarquía del orden jurídico, se integran con disposiciones generales que dictan los órganos con competencia para hacerlo y suelen ser, sólo instrumentos para la acción.

Los reglamentos municipales tienen forma normativa porque no constituyen la enunciación de una realidad, sino que son preceptos imperativos que se orientan a la consecución de valores e intentan fundarse en ellos; aunque la base próxima de su deber ser, radica en una voluntad, ésto es, en un mandato.

El reglamento como Derecho positivo tiene eficacia como norma, no por su más o menos lograda justicia, sino por su **validez formal**, o sea, por **haber provenido de un órgano competente** que se haya ceñido a las exigencias de carácter constitucional.

Desde otra perspectiva, su contenido se ve matizado con elementos históricos, económicos o políticos con una finalidad concreta, que se ve condicionada por las circunstancias sociales.

El tema de la reglamentación municipal adquiere renovada vigencia, ya que se inscribe necesariamente en la noción contemporánea del Estado de Derecho. Las facultades materialmente legislativas de los ayuntamientos, justificadamente han obtenido un lugar de primerísimo orden en el quehacer comunal y por las circunstancias especiales de su expreso reconocimiento constitucional, nutren decisivamente, el régimen de legalidad del Estado mexicano.

La producción legislativa de los ayuntamientos que antes de 1984 había llevado una vida precaria, con la amenaza constante de una inminente clausura, abarca hoy día, cuanto cometido sea de raigambre municipal.

Visto nuestro sistema jurídico en sus diversas gradaciones, el ámbito municipal es el último, si partimos de la Constitución General de la República. Se considera a veces que por ser la esfera más pequeña de gobierno puede actuar siempre de acuerdo a la costumbre; sin embargo debe recordarse que la costumbre no puede considerarse como fuente legitimadora del quehacer público, tomando en cuenta que la administración solamente puede lo que la ley le permite y el gobernado todo lo que ésta no le prohíbe. Este principio es la piedra angular del Estado de Derecho y debe normar toda la actuación de los titulares de los órganos de la Administración Pública, pues encauza el ejercicio de las atribuciones de los mismos.

Por tanto, en materia municipal es requisito previo a todo acto, que exista un orden normativo, con sus diferentes matices y clases, como son: los bandos, reglamentos, circulares y demás disposiciones de observancia general, para que de esa manera se cubran las múltiples hipótesis legales que puedan darse de acuerdo a los tres ámbitos de gobierno.

El ejercicio de dicha potestad, que el arreglo de los enlaces constitucionales anteriores había dejado insoluble, se convirtió en una causa de altura que el constituyente se decidió con firmeza a establecer. Tal establecimiento a mi juicio fue conveniente pero extremadamente cauto y corto en sus alcances; ya que por una parte el párrafo segundo de la fracción II del artículo 115, reconoce la facultad que el ayuntamiento tiene para expedir reglamentos, bandos, circulares o disposiciones administrativas de carácter general, pero por otra, se circunscribe y limita al ámbito de la atribución con la expresión: **de acuerdo a las bases normativas que dicte la legislatura local.** De tal enunciado han surgido múltiples confusiones; pues cómo debe interpretarse. Como la Ley Orgánica Municipal? Como límites confinantes al ayuntamiento sobre su quehacer legislativo? Como un texto especial que señale elementos orientadores de tipo técnico jurídico que deba ser expedido por la Legislatura Local?.

Sin alcanzar solución uniforme, las legislaturas locales han dado cumplimiento a esa disposición, de acuerdo a las diversas interpretaciones que pueden surgir. Pese a ciertas divergencias, el peso arrollador del reconocimiento constitucional a la potestad reglamentaria, ha dado claridad y certeza en este rubro, al quehacer de los ayuntamientos.

En relación con esa prioritaria actividad, se ha sostenido que no debe abarcar a los municipios rurales. No comparto tal opinión; pues cualquiera que sea el rango, ubicación o grado de urbanización del Municipio, invariablemente y de acuerdo al régimen legal en que vivimos, se requiere tener los fundamentos para actuar y esos fundamentos son las disposiciones reglamentarias, dado que sólo con base en ellas, se logra dotar del elemento de licitud a los actos de autoridad.

Admitiendo la realidad circunstancial de los ayuntamientos en los municipios rurales, es evidente que todavía no tienen la suficiente capacidad técnico-jurídica para crear un orden normativo, pero esto no significa que deba privárseles de las mismas, ni que esas facultades solamente deban ser atribuidas a los entes urbanos o metropolitanos. Ello representa la dualidad de condicionamientos que se perfilan en la confrontación de eficiencia y justicia. Deberá buscarse, en todo caso, que quienes tienen en sus manos tal potestad, estén conscientes de lo que implica ejercerla dentro del orden constitucional.

A la fecha, todavía hay municipios que carecen total o parcialmente de reglamentos, lo cual es lamentable y preocupante pues siendo tarea fundamental, en ocasiones se soslaya, se va dejando al tiempo, para el último momento.

Exhaustas las fuerzas de los ayuntamientos, a punto casi de concluir su gestión, no puede ni pensarse en que parte capital de su mérito verdaderamente perdurable, hubiera sido la labor de expedición de los reglamentos de su Municipio correspondiente. Eso sí considero que debe remediarse; porque lo que del administrador municipal pervive es precisamente su obra, tanto material, como legislativa, por encima de las divergencias políticas y de lo efímero de las circunstancias.

El nuevo sesgo de la vida comunal, en términos generales, satisface las esenciales solicitudes de la administración contemporánea, se basa en una fecunda concepción resueltamente municipalista, pero debe ser perfeccionada con la incorporación del elemento jurídico, a través de la cabal expedición de los reglamentos.

2. EL AYUNTAMIENTO COMO TITULAR DE LA POTESTAD REGLAMENTARIA MUNICIPAL

Con frecuencia suelen confundirse los términos **Municipio** y **ayuntamiento**, toda vez que se utilizan como equivalentes. Sin embargo, cada uno tiene su acepción que debe precisarse. Así, en primer lugar consigno algunas nociones concernientes al Municipio, para seguir con el concepto de ayuntamiento, estableciendo sus diferencias con el primero.

Una definición sencilla y asequible del término enunciado en primer lugar, señala que es la "base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los estados, está integrado por tres elementos que le son imprescindibles y que condicionan su existencia. Estos elementos son: población, territorio y gobierno." (79)

Comentando las aportaciones de la iniciativa de la reforma municipal --que aprobada y publicada entró en vigor a partir de 1984-- Juan Ugarte Cortés, señala como valiosa la afirmación de que el Municipio es una comunidad "básica, republicana y democrática; que es una comunidad autónoma e independiente; que es una unidad política; que representa quasi un tercer nivel de gobierno, junto al nivel de gobierno federal y del gobierno estatal". (80)

Después de consignar algunas definiciones que sobre el Municipio han aportado diversos autores, Reynaldo Robles, considera que : "El Municipio mexicano es una persona jurídica integrada por una asociación de vecindad asentada en una circunscripción territorial que es la base de la división política, administrativa y territorial de una entidad; constituye un

(79) El Municipio Mexicano. Centro Nacional de Estudios Municipales. Secretaría de Gobernación México, 1985, p. 211

(80) UGARTE CORTES, JUAN. La Reforma Municipal y Elementos para una Teoría Constitucional del Municipio. Ed. Porrúa. México, 1985, p. 132.

nivel de gobierno con capacidad jurídica, política y económica, para alcanzar sus fines y autogobernarse, con sujeción a un orden jurídico superior". (81)

Por mi parte considero que el Municipio es una institución jurídica con profundas raíces históricas, reconocido constitucionalmente como la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los Estados de la Federación, que está conformado por **dos elementos previos**: 1) Población y 2) Territorio; y **dos constitutivos**: 1) Formal y 2) Teleológico, con las potestades inmanentes a un ámbito de gobierno, entre ellas la reglamentaria, en cuyo ejercicio debe darse la máxima expresión de su autonomía.

Precisado lo anterior, es posible distinguir sin dificultades que el ayuntamiento (82) es sólo una parte del elemento formal, toda vez que la propia Constitución General, le confiere la administración del Municipio.

Al respecto dice Arturo Llorente que: " El Municipio es, en consecuencia, un gran bastión democrático, cuya solidez y eficiencia dependen, en buena medida, del órgano que lo representa, que lo gobierna, su Ayuntamiento, en el que hemos depositado a partir de la Revolución Mexicana grandes esperanzas que hoy, con las nuevas disposiciones constitucionales, se acrecientan para ver convertido el tantas veces mencionado Municipio, en una realidad, en la célula básica de nuestra organización política y social ". (83)

(81) ROBLES MARTINEZ, REYNALDO. El Municipio, Ed. Porrúa, México, 1993, p. 143.

(82) Altamira y Crevea señala que la palabra ayuntamiento " fue usada por las leyes indianas en los dos sentidos principales que tiene en nuestro idioma: el que equivale a **concejo** --corporación municipal-- y el de **junta** de cualquier especie que sea... La primera acepción es la única que admite el diccionario.

(83) LLORENTE GONZALEZ, ARTURO y otros. La Reforma Municipal en la Constitución. Ed. Porrúa, México, 1986, p. 102.

Del repetido artículo 115, se deriva que el ayuntamiento es el titular de la potestad que nos ocupa, porque no sólo está facultado, sino obligado a expedir la normatividad que regirá al interior de la Administración Pública Municipal, así como los servicios públicos y algunos aspectos de los servicios al público dentro de su circunscripción territorial.

3. CLASES DE DISPOSICIONES GENERALES DE CARACTER MUNICIPAL

La potestad reglamentaria municipal, función jurídica por excelencia, está encomendada para su desarrollo, al cuerpo colegiado pluralmente integrado, representativo, deliberante y de elección popular, que es el ayuntamiento.

Tal quehacer materialmente legislativo, da origen a una pluralidad de actos, tales como bandos, reglamentos, ordenanzas, circulares y demás disposiciones administrativas de carácter general.

Dentro de esta gama del quehacer edilicio, el reglamento es sin duda, la figura jurídica de mayor importancia, por los efectos que conlleva, por la diversidad de su contenido y por constituir la normatividad más abundante.

La razón de ser del reglamento, se encuentra en la propia existencia de una comunidad vecinal que civilizadamente debe organizarse y regirse. La práctica consuetudinaria no puede ser invocada en lugar del reglamento.

Reglamento: Es un conjunto de reglas de conducta o de organización, que constituye la manifestación jurídica más acabada de la autonomía municipal. En esencia como hemos visto, los reglamentos son verdaderas leyes en sentido material, por eso deben ser generales, abstractos, impersonales y vinculantes. Deben ceñirse a los límites constitucionales --General y de cada Estado-- y axiológicos para tener validez y eficacia.

Los reglamentos municipales, por su ámbito de aplicación como ya se ha señalado, pueden ser internos o externos.

Los **internos** son aquellos que atañen a la integración, funciones y competencia, tanto del ayuntamiento, como de la administración pública municipal. El primero es el "reglamento interior del ayuntamiento", que sólo debe referirse a este cuerpo edilicio y el segundo, es el que equivaldría a una "ley orgánica del poder ejecutivo", sería el reglamento interno de la administración pública municipal, cuyo contenido debe ser la estructura administrativa interna a partir de su conformación jerárquica, la precisión de cada uno de los órganos --direcciones, subdirecciones, departamentos, etc.,-- sus atribuciones y en general su competencia. Frecuentemente se confunden estos dos tipos de reglamentos.

Por cuanto hace a los reglamentos externos, que son los de mayor importancia por su incidencia en el ámbito de los gobernados. Pueden versar en términos amplios sobre funciones, servicios u obras de carácter público. En vía de ejemplo el contenido de estos reglamentos puede ser:

1) Servicios de **infraestructura urbana**; entre ellos: agua potable y alcantarillado, alumbrado público, guarniciones, banquetas y pavimentos.

2) **Servicios en edificios de equipamiento urbano municipal;** como por ejemplo: rastros, panteones, mercados, centrales de abasto, estacionamientos, unidades deportivas, parques, escuelas, hospitales, etc.

3) **Redes de servicio,** entre ellas: limpia o aseo público, aprovechamiento de desechos, policía preventiva, tránsito municipal, bomberos, rescate.

4) **Patrimonio municipal,** en este sentido deben emitirse reglamentos sobre bienes dominiales y bienes patrimoniales. Un claro ejemplo de este rubro es el reglamento de mobiliario urbano.

5) **Regulación urbana,** ámbito de competencia en el que quedan considerados los aspectos relativos al alineamiento, usos y destinos del suelo, reforestación urbana, constancias de densidad de construcción, licencias de construcción, licencias para anuncios y letreros, y entorno urbano.

6) **Participación ciudadana,** debe constar en el reglamento respectivo, lo que se relaciona con las juntas vecinales, comités de manzana, de colonos, patronatos, consejos de colaboración municipal, jefaturas de barrio u otros similares.

7) **Funcionamiento de establecimientos donde se prestan servicios al público,** como: tintorerías, peluquerías, tiendas de víveres, ropa, refacciones, etc., farmacias y otros análogos. Respecto a éstos, el ayuntamiento debe establecer horario de ventas o servicios al público, disposiciones sobre seguridad e higiene.

8) **Actividades culturales, cívicas y recreativas**, en relación con éstas, los ayuntamientos deben reglamentar lo relativo a espectáculos públicos, promoción cultural, ferias populares, servicios turísticos, actividades recreativas, cívicas, deportivas, etc.

Después de esta apretada síntesis, es claro que el trabajo de conformación de reglamentos, es la tarea más amplia e importante --desde el punto de vista jurídico-- para todo ayuntamiento.

A continuación veremos algunas otras disposiciones generales de carácter municipal.

BANDO: Es "el anuncio público de una cosa, v.gr. de un edicto, de una ley, de un mandato superior, de una sentencia, hecho por persona autorizada o por voz del pregonero, o por fijación de carteles en los parajes más concurridos del pueblo; y también se llama así el mismo edicto, mandato o ley que se publica o anuncia solemnemente." (84)

La palabra bando viene, según unos de la voz alemana bann, que significa territorio o la facultad de establecerse en él; y según otros, es una de las que nos dejaron los vándalos, y se deriva de baner, hoy bandera con cuya presentación se declaraba y publicaba la guerra, dando a la orden que precedía a este acto, el nombre de bando.

(84) ESCRICHE, JOAQUIN. Diccionario Razonado de Legislación y Jurisprudencia, Imprenta Julio Le Clere, Madrid, 1881, p. 346

Considero más aceptable esta última explicación, atendiendo a la importancia que la bandera tuvo para los municipios en épocas pretéritas, pues no sólo fue un símbolo abstracto, sino la forma de manifestación concreta de algunas decisiones del pueblo.

De cualquier forma el término *bando*, es muy propio y de gran aceptación en el campo del Derecho Municipal, nuestra Constitución General lo adopta en el segundo párrafo de la fracción II del artículo 115.

Una ancestral costumbre de hacer público el contenido de un bando era la de fijar el documento en las esquinas de los lugares más frecuentados, para que fuera leído y conocido por todos los ciudadanos, era un acto casi festivo, pues las autoridades iban acompañadas de una banda de música que atraía la atención y despertaba la curiosidad de la población. Actualmente en muy excepcionales ocasiones se practica esto; como por ejemplo, la fijación del Bando solemne con motivo de las fiestas patrias. No podemos dejar de reconocer que fue un medio muy acertado de enterar a la población sobre el contenido de las normas.

ORDENANZA: El Diccionario Escriche apunta que la ordenanza es: "La ley o estatuto que se manda observar, y especialmente se da este nombre a las que están hechas para el régimen de los militares, o para el buen gobierno de una ciudad, comunidad, corporación o gremio. (85)

"... Las aguas de la capital de México se conservan y distribuyen en mercedes y por ramos, con arreglo a la propia ordenanza del ramo, bastante sabia, como lo son también todas las de los gremios que se conservan en el archivo de la ciudad".

(85) Escriche, op. cit. P. 130

Hablar de ordenanzas municipales, es referirse al conjunto de órdenes sobre materias específicas, que deben ser acatadas por la agrupación comunal, sus implicaciones no son muy amplias, dado que excluyen de su texto, preceptos sobre facultades y organización, esto es en gran parte, la causa de que actualmente no sea usual ni frecuente encontrar ordenanzas en su acepción propia.

CIRCULARES: Son disposiciones administrativas de carácter interno, que normalmente entrañan una orden o una instrucción de carácter general. No pueden adicionar, contradecir o variar el contenido de un reglamento

Al dictar bandos, ordenanzas, circulares u otras disposiciones generales, el ayuntamiento está ejerciendo su potestad reglamentaria, que no se agota con la expedición de reglamentos propiamente dichos, sino que abarca también estas otras figuras.

CAPITULO VIII

EQUIVALENCIA MATERIAL DE LA LEY Y EL REGLAMENTO AUTONOMO

SUMARIO

1. Equivalencia material de la ley y el reglamento autónomo, según la doctrina. 2. Características comunes de la ley y el reglamento.

Uno de los puntos fundamentales en que se apoya esta investigación, es la hipótesis de que el reglamento autónomo equivale materialmente a la noción de ley.

1. EQUIVALENCIA MATERIAL DE LA LEY Y EL REGLAMENTO AUTONOMO, SEGUN LA DOCTRINA

León Duguit (86) al respecto señala: "Es desde luego evidente que si la ley es el mandato emanado del poder soberano, no puede hacerse más que por el órgano que tiene este poder. En efecto, durante mucho tiempo se ha considerado como un principio absoluto que la ley no podía emanar más que del Parlamento, el único que por representación ejercía las diversas prerrogativas de la soberanía nacional". Mas adelante agrega: "No es este el sitio apropiado para exponer las controversias sin fin suscitadas acerca del poder reglamentario del Presidente de la República, y especialmente a propósito de una pretendida delegación

(86) DUGUIT, LEON. Las Transformaciones del Derecho (Público y privado), [Trad.: Adolfo G. Posada y Ramón Jaén], Ed. Heliasta, Argentina, 1975, P. 56.

legislativa otorgada por el Parlamento. Sea el que fuere el resultado de todas estas controversias, el hecho indudable es que el Jefe de Estado hace hoy, no solamente reglamentos que se refieren a leyes verdaderas anteriores, **sino muchos reglamentos autónomos que no se refieren a ninguna ley estricta y cuya validez sin embargo, nadie trata de discutir.**" (87)

"Los reglamentos son, como las leyes, normas generales y abstractas; pero, a diferencia de las leyes, su producción se confía generalmente al poder ejecutivo por delegación del poder legislativo, y una de sus funciones es la de integrar leyes muy genéricas, que contienen solo máximas de dirección y que no pueden ser aplicadas sin una especificación posterior. Es imposible que el Poder Legislativo dicte todas las normas necesarias para regular la vida social, y por ello entonces se limita a dictar normas genéricas, que contienen sólo directivas, y confía a los órganos ejecutivos, que son cada vez más numerosos, el encargo de hacerlas exigibles". (88)

"El reglamento implica el ejercicio de la función legislativa desde el punto de vista material y es reconocida por la doctrina y la jurisprudencia como potestad reglamentaria". (89)

Por su parte, José Canasi (90) sostiene que el "reglamento autónomo no tiene diferencia alguna con la ley, en cuanto a su naturaleza jurídica, y si tomamos la clasificación de Kelsen, de la distancia de la Constitución, nos encontramos que ésta también en situación

(87) Supra. Ib.

(88) BOBBIO, NORBERTO. Teoría General del Derecho, [Trad.: Jorge Guerrero R.], Ed. Temis, Colombia, 1992, P. 155.

(89) ACOSTA ROMERO, MIGUEL. Teoría General del Derecho Administrativo, 11va. edición, 1er. curso, Ed. Porrúa, México, 1993, P. 867.

(90) Derecho Administrativo. Ed. Depalma, Vol. I, Buenos Aires, 1981, P. 136.

inmediata, es decir, en primer grado de la Constitución, como cualquier ley en sentido formal".

José María Baño León (91) aporta un concepto de reglamento independiente, al establecer que: "Entendemos por tal el que dicta la Administración sin que le autorice previamente una ley". El reglamento independiente así entendido se distingue fácilmente de otras figuras afines: del reglamento autónomo le separa el que este último supone la atribución de la Administración de un campo material exclusivo que el legislador no puede invadir mientras que la potestad reglamentaria independiente es compatible con la primacía absoluta de la ley en cualquier ámbito... La administración del reglamento independiente, que constituye una figura tradicional en España, no es compartida por todos".

Dos connotados catedráticos de la Universidad Complutense de Madrid, llegan a la conclusión de que: "El reglamento tiene de común con la ley el ser una norma escrita, pero difiere en todo lo demás. De esta nota común pocos caracteres genéricos pueden derivarse. Lo propio del reglamento, lo que le separa definitivamente de la ley, es que es una norma secundaria, subalterna, inferior y complementaria de la ley, obra de la Administración". (92)

Tan autorizada opinión, podría conducirnos a la aceptación dogmática de que ambos ordenamientos sólo tienen una cualidad común. No obstante, considero que ésto es aparente, relativo y exclusivamente aplicable a los reglamentos provenientes del Ejecutivo y no a los

(91) Los Límites Constitucionales de la Potestad Reglamentaria, Ed. Cívitas, Madrid, 1991, P. 163

(92) GARCIA DE ENTERRIA, EDUARDO Y FERNANDEZ, TOMAS-RAMON. Curso de Derecho Administrativo, Tomo I, 5ta. Edición, Ed. Cívitas, Madrid, 1991, P. 196.

a los municipales, ya que si atendemos al fondo mismo del problema, llegaremos a encontrar rasgos peculiares que son compartidos tanto por la ley como por el reglamento autónomo, como se demostrará en seguida.

i.

2. CARACTERISTICAS COMUNES DE LA LEY Y DEL REGLAMENTO AUTONOMO

Si bien es cierto que en un sistema jurídico, existen preceptos cuya dimensión y lugar se encuentran rigurosamente diferenciados, igualmente cierto es, que se impone un análisis exhaustivo acerca de las semejanzas entre la ley y el reglamento autónomo, cuyo resultado a continuación se expone:

1) Regulan la interacción de personas libres, en cuanto seres racionales, dentro de la sociedad.

2) Son juicios racionales. Un orden de actos futuros, por ello implican una orden sobre los actos, un mandato imperativo, una manifestación de voluntad.

3) Razón y voluntad han de ir siempre unidas para que la ley sea verdadero precepto. Pero la voluntad no es el elemento únicamente decisivo, porque la voluntad sin razón es el puro arbitrio, la negación del orden". (93)

(93) NUEVA ENCICLOPEDIA JURIDICA. Tomo XV, Ed. Francisco Seix, Barcelona. 1981, Pp.166 y sgts.

4) Están revestidos tanto una, como otro, de formalidades especiales que los distinguen de cualquier otro escrito. Su texto no puede dar lugar a ambigüedades y señala con toda precisión a partir de cuando tiene vigencia y por ende, su cumplimiento se hace obligatorio.

5) Precisan e identifican el objeto de regulación y los sujetos a quienes van dirigidos.

6) Son producto del ejercicio de la función legislativa --formal o materialmente considerada-- por ello deben ser el resultado de un proceso configurado jurídicamente y basado en la lógica.

7) Su contenido se refiere al reconocimiento, creación, modificación o extinción de derechos y obligaciones.

8) Deben llevar ínsitos elementos axiológicos y teleológicos.

9) Deben ser concordantes con las normas que integran el orden jurídico vigente.

10) Implican una relación lógico-normativa, en cuanto que su objeto es el obrar humano, constituyendo éste el término referencial de la propia normación.

11) Son producto de una objetivación histórica, como normas creadas en un proceso dinámico.

12) "El reglamento goza de las prerrogativas de la ley y dentro de un juicio su existencia no está sometida a prueba". (94)

13) No requieren para su creación, la conformidad de aquellos a quienes producen efectos o van dirigidos. (95)

14) Deben promulgarse, publicarse y difundir ampliamente su contenido.

De las características compartidas por la ley y el reglamento autónomo, unas de ellas extraídas de la doctrina y otras inferidas a partir de un proceso analítico, es posible sostener sin duda, que ambos como normas jurídicas, cubren una función prescriptiva o reguladora equivalente.

No se trata de un vacuo empeño por demostrar una igualdad que no existe, y que quedó evidenciada en el capítulo III de esta investigación, sino tan sólo de sentar las bases sobre las que descansa la prueba de la hipótesis: que existiendo la repetida equivalencia material, debe construirse una técnica reglamentaria, equiparable a la técnica legislativa, ambas tan necesitadas en el contexto del Derecho Mexicano.

(94) DIEZ, MANUEL MARIA. Derecho Administrativo, Tomo I, 2da. edición, Ed. Plus Ultra. Buenos Aires, 1974, P. 336.

(95) OLIVERA TORO, JORGE. Manual de Derecho Administrativo, 5ta. edición, Ed. Porrúa. México, 1988, P. 532.

CAPITULO IX

LA INTERPRETACION DE LOS REGLAMENTOS MUNICIPALES

SUMARIO

1. Diferencias entre la interpretación, la hermenéutica y la integración. 2. Apoyos o recursos de la interpretación. 3. Los métodos de interpretación en general. 4. La interpretación de los reglamentos municipales.

Este capítulo versa centralmente sobre la interpretación de los reglamentos municipales, tema esencial lo mismo en la teoría, que en la práctica del Derecho, partiendo de la honda convicción de que no puede existir orden jurídico sin función interpretativa, ya que las normas tienen como destino natural, su cumplimiento y aplicación.

Abordamos en primer lugar, las diferencias entre los conceptos de interpretación, hermenéutica e integración, para continuar con el señalamiento de los apoyos o recursos de la interpretación.

En seguida, dedicamos un epígrafe a la descripción de los diversos métodos de interpretación en general y luego a la interpretación de los reglamentos municipales, pues no hay que olvidar que en sinnúmero de casos se efectúa una interpretación de las normas por los sujetos obligados o por los abogados a quienes se recurre en demanda de asesoría, sin que intervengan los tribunales. En la mayoría de casos, los reglamentos son cumplidos por los ciudadanos sin que se formulen litigios ante los tribunales.

Finalizo esta parte de la investigación, con el estudio de logos de lo razonable y la necesidad de su incorporación en el ámbito administrativo.

1. DIFERENCIAS ENTRE LA INTERPRETACION, LA HERMENEUTICA Y LA INTEGRACION.

Interpretar es explicar o declarar el sentido o la significación de alguna cosa, por lo que de aplicar esta definición a los reglamentos, interpretar es explicar o declarar su contenido. En el lenguaje jurídico hay que agregar también como interpretación, la declaración o explicación en el caso de silencio de la ley o reglamento.

No debe confundirse la **interpretación** con la **hermenéutica**. Hermenéutica jurídica es la disciplina científica cuyo objeto es el estudio y la sistematización de los principios y métodos interpretativos. La interpretación es aplicación de la hermenéutica; ésta descubre y fija los principios que rigen a aquélla, la hermenéutica es la teoría científica del arte de interpretar. Interpretar es desentrañar el sentido de la expresión, por lo que no se equivoca quien usa como equivalentes los términos interpretar y comprender. (96)

(96) LINARES QUINTANA, S.V. Tratado de la Ciencia del Derecho Constitucional, Buenos Aires, 1960, T. 2, P. 245.

Debe distinguirse así también, la interpretación de la integración; ya que integrar es algo más que interpretar: es determinar su extensión y su significado dentro del ámbito plenario del Derecho. En el Derecho angloamericano se diferencia la interpretación de la construcción, conceptos que en nuestro país se identifican bajo el título común de interpretación. Según Campbell Black, la interpretación es el arte o procedimiento de descubrir y explicar el significado atribuido al lenguaje usado, esto es, el sentido que los autores de la ley quisieron que tuviera para los demás; mientras que la construcción es el arte o procedimiento de descubrir, explicar el sentido y la intención de los autores de la ley con respecto a su aplicación en un caso dado, cuando dicha intención resulta dudosa, sea por razón de disposiciones o criterios aparentemente contradictorios, o por razón de que el caso dado no está explícitamente previsto en la ley. (97)

Desde el punto de vista empírico se entiende por interpretación: "La operación por medio de la cual se busca establecer el alcance jurídico de un acto y el conjunto de principios, criterios y normas que regulan la operación." (98)

Para Giannini, la noción jurídica de interpretación se refiere a los siguientes aspectos:

a) Se trata de una actividad que asume relevancia jurídica, el Derecho, la disciplina y la somete a contralor. Existe un procedimiento interpretativo que en algunos casos es muy vasto y complejo.

(97) Cfr. Tratado sobre la Construcción e Interpretación de las Leyes, St. Paul, Minnesota, 1911, P. 3.

(98) GIANNINI, M. S. La Interpretación del Acto Administrativo, Milán, 1939, P. 4.

b) Este procedimiento contiene una parte que puede llamarse técnica, en la cual el sistema jurídico se pone en contacto con elementos no jurídicos que constituyen la realidad social:

c) Este procedimiento trata de establecer en qué forma un acto jurídico produce modificaciones en el mundo jurídico, o sea a comprender el alcance jurídico de una voluntad jurídica relevante. Es éste el punto fundamental de la interpretación jurídica: la voluntad en el campo del Derecho se presenta con carácter y atribuciones que varían profundamente, no sólo en los distintos ordenamientos sino en el mismo ordenamiento, de una clase a otra, de un género a otro, de una especie a otra especie de acto. La interpretación jurídica de la ley tiene por objeto establecer la noción de voluntad de la ley;

d) Existen medios a través de los cuales puede determinarse el alcance de la voluntad jurídica; se trata de determinarlos y establecer su uso. (99)

2. APOYOS O RECURSOS DE LA INTERPRETACION.

El autor Eugenio Trueba Olivares, enuncia, los apoyos que son tomados en cuenta para llevar a cabo la interpretación, señalando entre otros:

"a).- La literalidad del texto susceptible de aplicarse puede ser la base directa y lógica de la interpretación. Aun en los casos de insuficiencia u oscuridad, suele incluirse como elemento insustituible, aunque derivable a otros apoyos.

(99) Supra Ibidem. P. 35.

b).- La ubicación y función del texto en el contexto debe tomarse en cuenta en los casos en que la norma aislada conduzca a conclusiones incompletas.

c).- Los motivos de la voluntad del legislador incluída la doctrina, ideología o tendencia política que pudo haber influido en la emisión de la ley, es algo que puede conducir a la mejor comprensión de la misma.

d).- La teleología del mandato, juntamente con las circunstancias sociales imperantes no solo en el momento de la emisión de la ley, sino también en el momento de su aplicación, son también recursos válidos y puede ilustrarnos sobre su actualidad o sobre su rezago.

e).- Los hechos implícitos en el caso concreto suelen tener una fuerza determinante de modalidades aplicativas insospechadas, al grado de que las soluciones judiciales pueden anticiparse a las reformas legislativas.

f).- La utilidad social, la inocuidad o los aspectos negativos de la norma, son realidades que no pueden pasar desapercibidas al intérprete y que conducen a soluciones diversas.

g).- Las características de los sujetos involucrados en el conflicto, como protagonistas que acusan el valor humano del Derecho, ameritan también la consideración del intérprete.

h).- La entidad y naturaleza de los intereses en juego, vinculados a la prevención de carácter general, suelen igualmente alumbrar soluciones.

i).- Los principios generales del Derecho, aunque de difícil catalogación, son de todas maneras apoyados de innegable importancia.

j).- La seguridad jurídica como valor que interviene en toda cuestión.

k).- Finalmente: la justicia y la equidad son tenidas por la mayoría de los autores como objetivos a cuyo servicio se ha de poner cualquier técnica." (100)

Los métodos de interpretación del acto administrativo, dado que el quehacer de la Administración Pública se traduce en la realización de éstos.

3. LOS METODOS DE INTERPRETACION EN GENERAL

Partiendo de la base de que la interpretación dentro del Derecho Administrativo consiste en determinar la voluntad efectiva de la administración, los métodos relativos a ella pueden ser:

- 1) El método gramatical.
- 2) La escuela dogmática.
- 3) La escuela exegetica.
- 4) El método teleológico.
- 5) La escuela del derecho libre.
- 6) La doctrina de Gény.
- 7) La teoría de Kelsen; y
- 8) La teoría egológica.

(100) TRUEBA OLIVARES, EUGENIO. La Interpretación de la Ley. Facultad de Derecho de la Universidad de Guanajuato. D.I.J., México. 1989, P. 46 y 47.

1) **El método gramatical.**- A mediados del siglo pasado, se trató de encontrar un método perfecto de cuya aplicación habría de resultar la única solución correcta.

El más antiguo de los métodos de interpretación, es el gramatical. Al dejar de ser consuetudinario del derecho, el intérprete procura ceñirse al texto escrito de la ley y a su vinculación con otras disposiciones. "El significado a atribuirse a las palabras es el jurídico, no el común. Fue el método empleado preferentemente por los glosadores. Se entendió bien pronto que para los juristas no podía bastar el simple método gramatical, ya que su interés no puede detenerse en la simple consideración de la palabra como tal. De ser así su actividad se confundiría con la de los gramáticos y etimólogos." (101)

Tal método sostiene la idea de que el precepto a interpretar, forma parte de todo un sistema jurídico del que depende su sentido, pese a lo que puedan decir los diccionarios. Por tal razón no es el más propio en el campo del Derecho Administrativo, como tampoco lo es en ninguna de las múltiples ramificaciones del conocimiento jurídico.

2) **La escuela dogmática.**- Por la generalización en el uso de máximas, frases, sentencias o aforismos, se imprime un acusado racionalismo en la labor interpretativa, dando origen precisamente a la dogmática. "Savigny fue quien sentó las bases de la escuela dogmática, al indicar que las leyes para el jurista no son hechos, sino significaciones lógicas, que en su coordinación y subordinación sistemática con otras, integran un ordenamiento total." (102)

(101) DIEZ, MANUEL M. El Acto Administrativo. Tipográfica Editora Argentina. Buenos Aires, 1961. P. 473.

(102) Cit. por AFTALION, C. R. La Interpretación en la Ciencia del Derecho, en "La Ley". T. 57. Sec. Doctr. P. 821.

Savigny sustentó la idea del perpetuo devenir del Derecho, teniendo al legislador como un reproductor fotográfico de la conciencia popular de su tiempo. Señalaba que el intérprete debe revivir el proceso de formación del Derecho, analizando todas las circunstancias existentes, para determinar si es posible aplicar el Derecho antiguo a los tiempos modernos. Considera que la interpretación es una reconstrucción del pensamiento del legislador a través de la palabra. Refiere el procedimiento a seguir, por medio del análisis de cuatro factores: gramatical, lógico, histórico y sistemático, describiendo varias reglas; entre otras, que si la ley adolece de ambigüedades, debe procederse de acuerdo a la interpretación sistemática, luego indagar el motivo general y especial del texto legal, para finalmente elegir la apreciación más razonable.

La aportación más significativa de la escuela histórica, es haber concluido que la interpretación no es el caso de **entender la norma**, o que por lo menos, no es solamente eso, si no una operación lógica. Quien interpreta tiene una amplia perspectiva a su alcance por razón de la amplitud de la investigación histórica y de la necesidad de comprender la ley de una manera menos rígida. Por lo demás, hay un sistema de criterios y elementos a los que el intérprete debe recurrir y que están definidos científicamente.

El autor supracitado estimaba el Derecho como manifestación del espíritu popular, admitiendo la legitimidad de una investigación histórica que consideraba la intención del legislador como índice del complejo histórico-cultural de convicciones, valoraciones e ideas en que el legislador actuó. "Si bien Savigny se esforzó en mantener contacto con la vida histórica del Derecho, en sus discípulos privaron los elementos logicistas e históricos. Del seno del historicismo surgió un nuevo racionalismo jurídico, que era antihistórico, y constituyó el **dogmatismo conceptualista**." (103)

(103) LEGAZ Y LACAMBRA, LUIS. Introducción a la Ciencia del Derecho. Barcelona, 1943, P. 92

La escuela dogmática, por tanto, se aparta del análisis gramatical de la ley y de desentrañar la intención del legislador y considerar al ordenamiento jurídico, en razón de su totalidad sistemática estructurada, cuyas partes se relacionan entre sí, recibiendo el sentido del todo en que se insertan. (104).

3) **La escuela exegética**.- El origen de la escuela exegética francesa, se localiza en la interpretación de los Códigos del siglo XIX, fundamentalmente la del de Napoleón. Se consideraba que la ley, como creación del legislador, era la manifestación suprema y definitiva de un Derecho natural inmutable y absoluto. Razón por la que fue erigido como principio esencial, el culto del texto de la ley y de la intención del legislador.

"El Derecho se resume en la ley y, por ello, conocer la ley es conocer el Derecho. Debe interpretarse, en consecuencia, el texto legal y, en caso necesario, la intención de legislador. No interesa conocer las costumbres, las condiciones históricas, sociales y económicas, ni guiarse por el repertorio de valoraciones y convicciones sociales vigentes, ya que todo lo que es ajeno a la razón del legislador es extraño al Derecho Positivo." (105)

Bajo esta escuela, se señalan tres hipótesis frente a las cuales puede encontrarse el intérprete:

a) **Existencia de un ley clara y expresa**.- Caso en el cual no habría dificultad alguna y la ley debe aplicarse estrictamente: *dura lex, sed lex*. No había necesidad de interpretación y así se decía: *in claris non fit interpretatio; cum is verbis nulla ambiguitas est, non debet admitti voluntatis quaestio*.

(104) AFTALION. Supra Ibídem. P. 226

(105) PRESUTTI, E. Instituciones de Derecho Administrativo Italiano, Roma, 3ra. Edición 1931. Tomo 1. P. 95.

b) **Existencia de una ley cuyo texto es oscuro o dudoso.**- Supuesto en el que el intérprete debe recurrir a la interpretación gramatical y a la interpretación lógica para desentrañar el sentido de la ley. La interpretación gramatical basada en reglas del lenguaje y de la gramática. La interpretación lógica trata de establecer, por medio de razonamiento, el pensamiento real, psicológico, del legislador al tiempo de dictar la ley. Para lo cual, quien va a interpretar, puede recurrir a varios elementos. Podrá utilizar el texto o interpretar puesto en relación con todo el sistema de normas de los que aquélla forma parte y con las que se coordina, también podrá hacer un análisis del derecho preexistente que puede suministrar elementos para la interpretación. Se pueden utilizar, aún, las notas del codificador, los debates y los trabajos preparatorios. (106)

c) **Cuando no existe ley expresa.**- En el supuesto de que no hay disposición expresa y clara el problema es más difícil; para resolverlo, la escuela exegética acudió a la aplicación de leyes análogas, basándose en una interpretación de la presunta voluntad del legislador. Cabe suponer, se decía, que tratándose de situaciones iguales, el legislador habría consagrado una disposición igual. En ausencia de leyes análogas, la escuela exegética se remitió a los principios generales del Derecho, como principios que inspiran la legislación de un país y le sirven de fundamento. (107)

Sin embargo, la necesidad de recurrir a la voluntad presunta y la de admitir el juego de los principios generales del Derecho, convierten en relativo, el principio fundamental del sistema exegético, por lo que hace al papel del legislador.

Dentro de este método es común la recurrencia a aforismos, máximas, o célebres adagios, que se invocan generalmente en latín y que se ponen a disposición del intérprete para

(106) Supra Ibídem.

(107) SALVAT, R. M. Tratado de Derecho Civil Argentino, Parte General, 7ma. Edición Buenos Aires, 1944, P. 139.

hacer hablar a la ley.

El método exegético ha fracasado, se encuentra en franco descrédito y su aplicación al Derecho Administrativo en orígenes, retardó la sistematización de las instituciones jurídico-administrativas. Señala Villegas Basavilbaso que: "si el criterio metódico se limita al mero comentario de la ley positiva administrativa, quedará sacrificado todo concepto teórico y sistemático, y el Derecho Administrativo se transformará en estéril y casuístico." (108)

4) **El método teleológico.**- Habiendo aparecido en el concepto de derecho subjetivo de Ihering, la idea de fin, teleosis o finalidad, surgió en sus nociones derivadas, el método teleológico de interpretación.

Se ha objetado este método señalando que es un equívoco hablar del fin en una ley; puesto que solamente son las personas las que pueden buscar fines, por lo que no es correcto afirmar que las leyes o las instituciones persigan fines determinados. Con el objeto de atemperar el rigor de la crítica, se dice que la ley es un medio para obtener fines. No obstante que la ley no persigue fines, el mérito de Ihering es haber incorporado en el ámbito jurídico la noción de fin, así como su afán de acercar el Derecho, a la vida social.

Interpretar una ley o un reglamento, no es sólo determinar el sentido conforme a la expresión, sino también en los casos en que surjan diversos significados, habrá que elegir el más justo. Kohler. (109) de la escuela histórica y de la corriente teleológica de Ihering,

(108) VILLEGAS BASAVILBASO. B. Derecho Administrativo. Buenos Aires, 1949, Tomo I, P. 425.

(109) KOHLER, Cit. Por Manuel M. Díez. Op. Cit. P.- 478

traduce la parte viva del problema de la interpretación en el concepto jurídico de la realidad social. La imprecisión con que se planteaba la doctrina de este autor, hizo surgir muchas polémicas.

5) **Escuela del derecho libre.**- Se ha tenido como precursor de esta escuela a Eugenio Ehrlich, quien destacó la importancia de la vía sociológica en la interpretación. (110)

Bajo esta línea se propugna dejar en manos del juez la interpretación de la ley, quien de acuerdo a su conciencia debe aplicar el Derecho.

En oposición a la aplicación en sentido estricto, esta escuela sostiene la necesidad de una investigación libre del Derecho.

Cita especial merece Stampe (111), quien pretendía sustituir la antigua jurisprudencia constructiva, que procedía por silogismos y definiciones, por una jurisprudencia basada en la actividad del juez, que utilizando la ley como una simple guía lógica, que juzgara los intereses de las partes, los confrontara y satisficiera a cada uno según les correspondiera.

Cossio (112) señala que la aplicación de este método significaba la desaparición de la seguridad jurídica, ya que la ley quedaba reducida a poco más que nada. Por otra parte, cada ley era concebida en forma autónoma e independiente de otras leyes, desligada de la noción de ordenamiento jurídico de donde toman su sentido dogmático. Se sostenía que las sentencias debían ser clasificadas en tres campos: sentencias de acuerdo a la ley, sentencias en defecto de ley y sentencias contra la ley.

(110) TRUEBA OLIVARES. Op. Cit., P. 89.

(111) Cit. por Giannini. La interpretación... Op. Cit. P. 20.

(112) COSSIO, CARLOS. El Derecho en el Derecho Judicial, Buenos Aires, 1945, P. 116

6) **La doctrina de Gény.**- La base esencial de esta posición, es la idea de que la ley no es la única fuente del Derecho. Su autor consideraba que la ley era la más importante de las fuentes, pero si no resolvía expresamente un problema, en vez de torturarla para obtener la solución sería necesario buscarla en otras fuentes.

De conformidad con este método, quien interpreta la ley, debe recurrir a la ley, investigando la voluntad del legislador en el momento de su sanción. Para lo cual el autor de referencia señala dos procedimientos complementarios entre sí:

- a) La interpretación por la fórmula del texto; y
- b) La interpretación con ayuda de elementos exteriores a la fórmula.

El mismo jurista señala que en el texto de la ley sedan dos elementos de diversa estructura, que son:

- a) La norma; y
- b) El principio doctrinario.

Este último estaría determinado indirectamente por la realidad social, siendo un producto subjetivo de la actividad del intérprete en el tiempo (conciencia jurídica, sentimiento de la justicia, etc.). El primero de los mencionados sería objetivo y firme.

Cuando no haya ley para el caso concreto, o si la existencia ha dejado de ser aplicable por modificación de las condiciones previstas por el legislador, el intérprete debe apoyarse en las demás fuentes del Derecho. Fuentes que distingue Gény, como formales y no formales. Entre las formales están: la costumbre, la autoridad y la tradición. La autoridad es la

jurisprudencia y la doctrina modernas, y la tradición es la jurisprudencia y la doctrina antiguas. Son fuentes no formales, la naturaleza positiva de las cosas y los principios aportados por la libre investigación científica. En esta última hipótesis Gény atribuye al juez funciones de legislador. "El juzgador elaborará la regla de derecho, según una investigación libre y científica que contemple los elementos racionales y los objetivos derivados de la naturaleza positiva de las cosas." (113)

Tal método es criticado por Cossio, afirmando que: "a pesar del alardeado modernismo que se le suele atribuir, hay que reconocer que, en lo referente a la manera como se maneja la ley, no supera la posición exegética que todo lo hacía girar al rededor de la voluntad del legislador. En los casos en que no existían fuentes formales aplicables, se desembocaba en un impreciso jusnaturalismo metafísico escolástico." (114) El mismo Cossio sostiene que en Gény, se da una mixtura de exégesis y metafísica.

7) **La escuela de Kelsen.**- El célebre jurista señala que cuando hay que aplicar una norma de grado superior, quien vaya a aplicarla, Administración o Juez, encuentra que la norma superior prevé el contenido de la norma a producirse y no sólo el procedimiento para la aplicación de la norma inferior, esa determinación nunca es completa, porque siempre la norma superior deja al que ha de aplicarla un margen de apreciación más o menos amplio, y por ello, esa norma habrá de ser considerada como una especie de marco de posibilidades, dentro de las cuales el aplicador puede desarrollar su actuación sin salirse de la legalidad. (115)

La posible indeterminación de la norma a aplicar puede ser:

(113) GENY, F. Métodos de Interpretación.... Cit. Tomo II, P. 74.

(114) COSSIO. Op. Cit., P. 116.

(115) KELSEN, HANS. La Teoría pura del Derecho. Eudeba, Buenos Aires, 1941. P. 127.

a) **Intencionada.**- Como por ejemplo cuando la norma prevé que un infractor puede ser sancionado con pena alternativa o paralela --multa o arresto-- o en el caso de leyes en materia de salud que facultan a la administración, en caso de epidemias, para que se tomen las precauciones necesarias, quedando en consecuencia a criterio de los órganos competentes la determinación de cuáles habrán de ser aplicadas, lo que variará según las enfermedades.

b) **No intencionadas.**- En relación con este supuesto, señala Kelsen que las normas se expresan por medio de palabras y frases y ocurre que el sentido de éstas no es unívoco, sino que pueden tener varios significados. Sostiene que el juez al optar dentro del marco de posibilidades que le brinda la ley, ejerce un acto de voluntad y, en este sentido, es creador del Derecho, creador de normas individuales. Y agrega que: "el papel del juez no se reduce a la función mecánica de verificar ciertas premisas y extraer, por silogismos, su conclusión lógica, según resultado de la posición intelectualista. (116)

8) **La corriente egológica.**- Su autor, el distinguido jurista Carlos Cossio, endereza una crítica a la teoría kelseniana, señalando que en pequeña escala reproduce la historia de la Escuela del Derecho Libre, porque algo decisivo depende de la voluntad del Juez, preguntándose cómo habrá de elegir el juez la especie dentro del género legal.

Cossio analiza el problema de la interpretación desde dos puntos de vista:

PRIMERO.- Se empleará el método racional-deductivo para los objetos ideales, empírico-inductivo para los naturales y empírico-dialéctico para los culturales.

(116) Supra Ibídem.

SEGUNDO.- Sostiene que si las leyes son conceptos o significaciones, el interés de los juristas no puede quedar en el mero conocimiento de las referencias dogmáticas, sino que trata sobre el objeto que ellas mencionan, es decir sobre conducta en interferencia intersubjetiva. En la conducta un acto de experiencia por el que el intérprete no puede dejar de recurrir a un método empírico-dialéctico, que procura valorar y comprender esa conducta, yendo dialécticamente desde su substrato material hacia el ideal histórico-positivo perfilado por las leyes y capaz de darle sentido.

La labor interpretativa se realiza con base en la comprensión. Quien interpreta, no asume una posición pasiva, sino activa, adoptando una postura, por lo que no puede prescindirse de una valoración. El juzgador no sólo valora conductas, sino valora la ley misma, dado que dentro de toda la legislación, debe elegir la que considera aplicable al caso concreto. Tal valoración no concluye ahí; pues tiene la potestad de restringir o ampliar el alcance de la norma, según el supuesto frente al cual se coloque. "La valoración debe gozar de la intersubjetividad indispensable para poder considerarse como objetiva. En este supuesto la faena cumplida merecerá el calificativo de correcta o científica, sea cual fuera el método o métodos a que hubiera recurrido el intérprete." (117)

Habiendo revisado numerosas tendencias, escuelas, métodos y principios que pudieran apuntar la solución al problema de la interpretación nos queda la sensación descrita por el ilustre tratadista Luis Recaséns Siches, al referir una idea de del Vecchio: "Estamos en la situación de la muchacha que aspira encontrar un novio formal, un futuro marido, y ha tenido que contentarse, en cambio, con varios pretendientes, ninguno de los cuales ni se decide a

(117) Cfr. AFTALION. Op. Cit. P. 837.

proponerle matrimonio, ni le satisface a ella." (118) "Nos encontramos, en efecto, con una multitud de así llamados métodos de interpretación del Derecho; pero ninguno de ellos resuelve satisfactoriamente el problema de la interpretación. El hecho mismo que sean **varios** los propuestos --continúa--, muestra que ninguno de ellos es el método correcto o adecuado. (Yo no niego que al hilo, o, mejor dicho, al borde de esos supuestos métodos de interpretación, ha habido autores que han dicho cosas muy finas e inteligentes, y que incluso han derrochado agudeza metal. Pero sin dar en el clavo. Le han dado vueltas y vueltas al asunto, sin conseguir entrar en el meollo de él, ni siquiera acercarse. Ciertamente ha habido, sin embargo, algunos autores que en los últimos ochenta años se han aproximado a la médula de este problema y han preparado el camino para tratarlo con mayor acierto". (119)

Después de este somero análisis, en torno a los métodos de interpretación en general, vamos a hacer alusión a algunas particularidades sobre la interpretación de los reglamentos municipales.

4. LA INTERPRETACION DE LOS REGLAMENTOS MUNICIPALES.

Siendo de índole normativa el acto reglamentario municipal, considero que le son aplicables los métodos de interpretación de la ley, puesto que tanto ésta como aquél, se caracterizan por ser una manifestación de voluntad de carácter abstracto y preventivo, aun cuando es evidente que deben irse configurando reglas propias de interpretación reglamentaria.

(118) RECASENS SICHES, LUIS. Tratado General de Filosofía del Derecho, 4ta. Edición.

(119) Supra ib.

Los reglamentos municipales, deben ser interpretados en el contexto de la realidad social e histórica de una comunidad determinada y tomando en cuenta los factores Teleológicos, que normalmente no se encuentran explícitos en la norma.

De entrada, los reglamentos de referencia deben entenderse en su sentido literal, pero siempre ajustándose al principio de equidad, que propicie la armonía entre los derechos y obligaciones de los gobernados y las potestades de la Administración.

En el caso de que surgiera conflicto o contraposición entre intereses privados y de la colectividad, deben prevalecer estos últimos, con estricto apego al principio de legalidad. Sin que esto signifique adhesión alguna a la interpretación restrictiva, la que conlleva serias limitantes; entre otras, la imposibilidad de que el intérprete clarifique el significado técnico lexicológico, de cada texto, a más de que no debe atenerse el jurista, al mero sentido literal de las normas.

CAPITULO X

DERECHO TRANSITORIO

SUMARIO

1. Derecho Transitorio. 2. Diferencias entre la promulgación y la publicación. 3. La *vacatio legis*. 4. Derogación. 5. Abrogación.

La palabra transitorio proviene del latín *transitorius* que significa temporal, pasajero, perecedero, caduco, fugaz. (120) Así, al Derecho Transitorio pertenecen todas aquellas disposiciones de duración efímera, que permiten resolver los conflictos de las normas por razón del tiempo.

1. DERECHO TRANSITORIO

Dentro de la ley, como del reglamento, el Derecho Transitorio permite definir el momento de entrada en vigor de una u otro, nos da así también la clave para resolver los casos de retroactividad y marca por supuesto, el momento en que la norma se hace obligatoria.

(120) Palomar. Op. Cit. P. 1347.

El Derecho Transitorio está conformado por un conjunto de reglas que el legislador establece al final de cada texto, y que se traducen en órdenes generales de subsistencia pasajera y que aun siendo olvidadas por todos, constituyen una condición de eficacia de los propios ordenamientos.

2. DIFERENCIAS ENTRE LA PROMULGACION Y LA PUBLICACION

En cuanto a la promulgación, que se utiliza como sinónimo de publicación --en virtud de que tienen la misma etimología-- hay una sutil distinción que conviene aclarar.

Promulgar (latín *promulgare*) un reglamento es proclamarlo solemnemente. Esa proclamación que en otros sistemas corresponde al Monarca en tratándose de una ley, es un acto indiferenciado de la publicación en nuestro país, que a nivel municipal, toca llevar a cabo al Presidente Municipal. A través de la promulgación éste se obliga a cumplir y a hacer cumplir las disposiciones reglamentarias, ordenando formalmente su publicación.

Publicación, del latín *publicatio*, es el acto por medio del cual se hace del conocimiento general una norma. La publicidad es el concepto opuesto al de clandestinidad y se integra con dos elementos esenciales: 1) El conocimiento y 2) La difusión. No es tan sólo el hecho de dar una noticia, sino que de ella surge la producción de efectos jurídicos. Su alcance pragmático, se ve determinado por la certidumbre de la cognoscibilidad legal.

La publicación oficial de un reglamento es un acto constitutivo que crea certeza respecto a su contenido y efectos. De este acto nace la presunción de ser conocido por todos, haciendo exigibles los derechos, facultades y obligaciones por él prescritos. Aunque suele

dársele poca importancia, es indispensable aquilatarla en su justa dimensión, dado que de ella depende que la ciudadanía lo conozca y acate sus preceptos.

La publicación de los reglamentos debe hacerse en el "boletín", "gaceta", "periódico" o "diario" oficial correspondiente. Lo ideal sería que cada ayuntamiento contara con un medio de publicación oficial, pero cuando esto no es posible, debe realizarse a través de aquellos con que cuenta la Entidad Federativa a la que pertenece el Municipio.

Si el reglamento no está publicado oficialmente, es como si no existiera, puesto que carece de obligatoriedad.

3. LA VACATIO LEGIS

Es el "periodo intermedio entre la promulgación o publicación de una ley y su entrada en vigor; periodo de no obligatoriedad de la misma". (121)

La "*vacatio legis*" es la "vacación de la ley, tiempo en que ésta todavía no se aplica, y que abarca desde el momento de su publicación hasta aquél en que comienza a entrar en vigor". (122)

En el caso de los reglamentos municipales, el período de *vacatio legis*, es normalmente reducido, de unos cuantos días que se precisan en los artículos transitorios. Pero ante decisiones que en fechas recientes se han dado, en materia de reformas constitucionales prolongando en demasía el término de *vacatio legis*, es prudente recomendar que se evite en lo posible, emular esta práctica, a mi juicio cuestionable, en virtud de que con ella se crea un

(121) GUTIERREZ-ALVIZ Y ARMARIO. Op. Cit. P. 692.

(122) Palomar. Op. Cit. P. 1380.

estado de incertidumbre tanto en el gobernante, como principalmente en el gobernado. Una *vacatio legis* muy amplia, produce la sensación de que se está legislando bajo el impulso de factores ajenos al Derecho, que el quehacer legislativo es temporalmente infructuoso porque aquello que tiene forma y contenido de ley, no es ley, porque no se puede cumplir, ni obligar a su cumplimiento, hasta que venza el plazo señalado en el respectivo artículo transitorio.

Por eso es que resultaría inaceptable, que una *vacatio legis* comprendiera más allá del período legal de un ayuntamiento o concejo municipal, aún cuando no existen mecanismos jurídicos para impedir que eso suceda.

Desde otra perspectiva, tal vacación se justifica cuando hay necesidad de adecuar otros textos al nuevo ordenamiento, cuando al influjo de éste deba crear una infraestructura administrativa acorde a una institución original o desconocida, o cuando la complejidad de aquél --por ejemplo en material fiscal-- precise de ejercicios de comprensión o de actividades de explicación y divulgación para que se entienda y penetre, más cuando es de carácter autoaplicativo.

Fuera de estas hipótesis, no encuentro razón ni sustento para pronunciarme a favor de una *vacatio legis* extensa, porque retarda los efectos de la norma que se presume necesaria.

4. DEROGACION

"Según el Derecho romano y por boca de Modestino (Digesto, L. 50, tít. 16. 102), una ley es derogada cuando se suprime una parte de la misma. Este concepto de derogación (del latín *derogare*), que supone una revocación parcial de la ley, no ha sido seguido por el

consenso jurídico actual, y es dable observar que se asimila su significación con el que tiene la voz abrogación que en épocas romanas significó la supresión completa de una ley".

El Derecho romano clasificó varias formas de *abrogatio*, pues a las ya mencionadas, agregó la abolición indirecta y la *subrogatio* o reforma adicional. Formas éstas que permitieron dar a la comunidad un ordenamiento en total acuerdo con la misma realidad".
(123)

Es común que abrogación y derogación se utilicen como términos equivalentes, sin embargo como veremos, hay diferencia que desde el punto de vista doctrinario y de técnica legislativa, conviene precisar.

Si bien es cierto que tanto una como otra, implican cesación de efectos de la norma jurídica, más cierto es aún, que la derogación es precisa y sólo afecta a uno o varios preceptos, mientras que la abrogación priva de eficacia a una ley o reglamento.

Derogar es "anular algo establecido como ley, destruir, suprimir". (124) Siendo la estabilidad, la unidad, plenitud y coherencia, características inmanentes del ordenamiento jurídico, resulta comprensible la necesidad de la derogación, tanto para lograr esa unidad y coherencia, como para ir adecuando el Derecho a una sociedad en perpetuo movimiento, de la que surgen necesidades que deben quedar reguladas, lo que de ninguna manera significa atentar contra la estabilidad del propio orden, sino lograr que éste responda a las nuevas circunstancias del devenir. Si un precepto de la ley, o en nuestro caso, del reglamento, ha sido

(123) ENCICLOPEDIA JURIDICA OMEBA. Cit., Tomo VIII, P. 337.

(124) ALONSO. MARTIN. Diccionario del Español Moderno, 5ta. edición, 1ra. reimpresión. Ed. Aguilar. Madrid, 1978. P. 337.

rebasado por la costumbre o por situaciones no previstas, pierde materialmente su vigencia. Fenómeno que no puede ni debe ser soslayado por el legislador.

.

Hay dos clases de derogación: 1) La expresa y 2) La tácita.

La expresa se da en nuestro caso, cuando el ayuntamiento o concejo municipal, declara expreso, que cesan los efectos de una disposición reglamentaria anterior, quedando sustituida por otra posterior. Para que esa manifestación tenga validez, es indispensable cumplir con las formalidades que dieron origen a la derogada y por supuesto, que se publique oficialmente.

Por lo que respecta a la derogación tácita, no hay una expresión formal que indique con precisión y por escrito, la extinción de efectos de la disposición reglamentaria precedente frente a la ulterior. En este caso, la derogación proviene de la incompatibilidad de las nuevas disposiciones, con las anteriores y para determinarla, indefectiblemente habrá que recurrir a la interpretación. Otras clases de derogación tácita, se configuran cuando deja de aplicarse una disposición porque ha perdido, con base en la costumbre, su razón de ser o cuando el ayuntamiento determina plazo de vigencia de cierto articulado, y éste se cumple --ésto último, no es frecuente que suceda--. El primero de estos dos últimos supuestos, no puede invocarse jurídicamente, ya que implicaría aceptar la fuerza derogatoria de la costumbre.

5. ABROGACION

Del latín, *ab.* en sentido de negación y *rogatio*, petición, proposición. Se debe tener en cuenta que en el Derecho romano el acto de proponer una ley, por parte del magistrado, ante el pueblo reunido en asamblea, denominábase *rogatio*. *Abrogatio*, significaba, en cambio, el acto de dejar sin efecto jurídico una disposición legal. Relacionado con el tema de la Ley, significa el acto contrario al nacimiento de la misma. Es decir su revocación, su anulación total. Por extensión, en el lenguaje jurídico se considera que alude a toda situación jurídica, cuando por una declaración solemne y formal se deja sin eficacia jurídica un mandato legal o algo legalmente establecido.

Con sentido histórico, abrogación de la ley, significa en los sistemas jurídicos posteriores al Derecho romano, la anulación o revocación total de la ley, la supresión de sus preceptos o la supresión de la eficacia jurídica de los mismos por un acto solemne donde se declara que ha caducado la vigencia de determinadas disposiciones legales.

De manera que **abrogar** no es sinónimo de **derogar**. Esto último significa estrictamente revocación parcial de la ley, anulación de alguno de sus preceptos.

Se debe tener en cuenta que el límite natural de una ley está representado, por una parte, en el acto de su promulgación y publicación; por la otra, el límite de su vigencia lo señala el acto de su abrogación o de su derogación.

El acto de dejar sin efecto una ley o los preceptos legales en ella contenidos, sólo puede emanar y ser obra de la autoridad que les dio nacimiento. (125)

La abrogación, al igual que la derogación, puede ser expresa o tácita, teniendo las respectivas características y efectos que han sido expuestos en torno a este último concepto, con la salvedad de que al abrogar una ley o reglamento, se afecta a una y otro, en su totalidad y no a una disposición o precepto en particular.

En el ámbito municipal, el acto de abrogación de un reglamento, corresponde al ayuntamiento o concejo municipal, siendo requisitos sine qua non, que se observe el mismo procedimiento que se llevó a cabo para su creación, así como que se publique oficialmente.

La abrogación debe constar en un artículo transitorio del nuevo ordenamiento, con lo que estaríamos en presencia de una abrogación expresa, sin embargo, tanto los legisladores formales, como materiales, en nuestro medio acostumbran a indicar en el correspondiente transitorio: "Se derogan las demás disposiciones que se opongan al (a la) presente reglamento (ley)". Tal declaración, encierra un grado tal de imprecisión, que no permite diferenciar si se trata en efecto de una derogación y en su caso, qué disposiciones se derogan, o si estamos en presencia de una abrogación y qué ley o reglamento se abroga. Esta clase de artículos transitorios, confunden y no propician la solución de los conflictos de las normas en el tiempo, que finalmente, es el objetivo directo de las instituciones abordadas en este capítulo.

(125) Enciclopedia Jurídica OMEBA. Tomo I. Cit. Pp. 100-101

CAPITULO XI

IMPUGNACION DE NORMAS REGLAMENTARIAS MUNICIPALES

SUMARIO

1. Necesidad de impugnación de normas Reglamentarias.
2. El Juicio Contencioso Administrativo.
3. El Juicio de Amparo.
4. Efectos de la declaración administrativa y judicial que admiten la impugnación de normas reglamentarias municipales.

Dentro de las complejidades del orden jurídico, surgen a menudo problemas derivados de la interpretación y aplicación de los textos reglamentarios; cuando esas situaciones llegan a afectar la esfera jurídica de los gobernados, es preciso conocer cuál es la vía que conducirá a la solución. Así, dentro de lo que constituye la teoría --y en cierta forma también la práctica-- del Reglamento, analizaremos los dos principales caminos que tiene el particular.

1. NECESIDAD DE IMPUGNACION DE NORMAS REGLAMENTARIAS

El ejercicio de la potestad reglamentaria como hemos visto, debe darse conforme a ciertos principios tanto de orden doctrinario, como de carácter constitucional. No obstante, el ser humano por su propia naturaleza es falible y evidentemente, el reglamento como producto de una obra humana, tiene que tener también, cierto grado de imperfección.

Como veremos más adelante, hay varias deficiencias que pueden darse en la emisión de reglamentos y cuando ellas trascienden en perjuicio de los particulares, se presentan entre otros los siguientes cuestionamientos: ¿Son impugnables por medio del juicio contencioso administrativo los reglamentos? ¿Es posible combatir disposiciones reglamentarias tanto auto aplicativas, como heteroaplicativas? ¿Puede formularse la impugnación directa o ésta debe ser indirecta? De tales interrogantes surgió este esquema cuyo interés preciso es darles solución.

2. EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.

La defensa de los particulares frente al Estado, no surgió en forma súbita. Es producto de un proceso paulatino que inmerso en la temporalidad, ha venido gestándose y cuya creación se logró al quedar incluido a nivel constitucional federal, el 18 de marzo de 1987, en el artículo 116 fracción IV.

Así vemos, cómo de manera creciente, se va aceptando que el poder de mando y la responsabilidad de la Administración, no son antitéticas y que aun cuando existe la presunción de buena fe a favor de los actos estatales, no se descarta la posible ilicitud, que por culpa o dolo personal de las autoridades, pueda causar perjuicio a los particulares.

Cuando la Administración sea Estatal o Municipal no se ajusta a las vías primarias dispuestas, el juicio ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, ha sido el medio jurídico por excelencia, para que se logre restaurar el derecho conculcado.

Para dar un marco de ubicación general sobre la justicia administrativa, es necesario partir de los principios constitucionales de que: "Ninguna persona podrá hacer justicia por sí misma, ni ejercer violencia para reclamar su derecho" y del que señala que: "Toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial".

Tales premisas fundamentales, no son sólo, la expresión de una garantía constitucional, sino prueba irrefutable de sujeción al orden jurídico. Sin embargo, debemos admitir que la condición humana de los titulares de los diversos órganos de la Administración pública, origina que no siempre se cumplan con equidad, diligencia, imparcialidad y buena fe, las atribuciones esenciales del Estado. Esa proclividad al error, ha sido causa directa de que los funcionarios, cualquiera que sea su investidura o jerarquía, cometan abusos, ilegalidades, arbitrariedades o injusticias en perjuicio directo de los gobernados.

Hasta hace poco tiempo, ha llegado a aceptarse en nuestro medio, que los tribunales en jurisdicción ordinaria, deben conocer no sólo las controversias entre particulares, sino también entre las autoridades y los particulares.

Conforme a tal evolución, el 17 de marzo de 1987, a nivel federal se llegó a un logro en la impartición de justicia, que consiste en la reforma al artículo 116 de la Constitución Federal, en cuya fracción IV se establece que: "Las Constituciones y Leyes de los Estados podrán instituir Tribunales de lo Contencioso Administrativo dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la Administración Pública Estatal y los particulares, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones". Interpretando sistemáticamente este precepto y el segundo transitorio del Decreto aprobatorio de dichas reformas, nos encontramos frente al señalamiento de una necesidad, cuyo deber de cubrir está a cargo de la Legislaturas Locales.

Otras importantes reformas a nuestra Ley Fundamental, que van en la misma línea que la anterior, son las publicadas el 10 de Agosto de 1987, a los artículos: 73 fracción XXIX-H, 104 fracción I-B y 107 fracción V párrafo final.

En relación con el 73 fracción XXIX-H, se otorgan facultades al Congreso de la Unión para: "Expedir leyes que instituyan Tribunales de lo Contencioso Administrativo dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la Administración Pública Federal o del Distrito Federal y los particulares, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones".

Respecto al artículo 104 fracción I-B, se atribuye competencia expresa a los Tribunales de la Federación para conocer "de los recursos de revisión que se interpongan contra las resoluciones definitivas de los Tribunales de lo Contencioso Administrativo a que se refiere la fracción XXIX-H del artículo 73 de esta Constitución, sólo en los casos que señalen las leyes. (Las revisiones, de las cuales conocerán los Tribunales Colegiados de Circuito, se sujetarán a los trámites que la Ley Reglamentaria de los artículo 103 y 107 de esta Constitución fije para la revisión en amparo indirecto, y en contra de las resoluciones que en ellos dicten los Tribunales Colegiados de Circuito no procederá juicio o recurso alguno).

En cuanto al artículo 107 fracción III, que establece los supuestos de procedencia del juicio de amparo, se alude también a los actos provenientes de los Tribunales Administrativos. Asimismo, en la fracción V, inciso "B)", se marca la competencia de los Tribunales Colegiados de Circuito, en materia administrativa, cuando: "Se reclamen por particulares sentencias definitivas y resoluciones que ponen fin al juicio dictadas por Tribunales Administrativos o Judiciales, no reparables por algún recurso, juicio o medio ordinario de defensa legal".

Todo lo anterior, por cuando atañe a las bases constitucionales en el orden federal.

Como es bien sabido, hasta la fecha no contamos con un Tribunal Federal de lo Contencioso Administrativo, cuya necesidad es incontestable.

Después de estos imprescindibles elementos introductorios y centrándonos ya en lo que es la impugnación de reglamentos a través del juicio contencioso Administrativo, es necesario señalar que no todos los estados de la República cuentan con esta importante institución, y sobre aquellos en que existe, nos hemos avocado a analizar sus leyes reguladoras del procedimiento, llegando a la conclusión de que en trece de las dieciséis Entidades Federativas que cuentan con Tribunal Contencioso Administrativo, se encuentran disposiciones expresas en torno a la imposibilidad de impugnar reglamentos, como podrá observarse en el siguiente cuadro:

ENTIDAD FEDERATIVA

ART./LEY (Improcedencia del juicio en contra de disposiciones reglamentarias).

1. Distrito Federal

Artículo 71-VII de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo. (17-03-1971) y reform. 4-01-1973 / 3-01-1979 / 16-06-1986).

2. Sonora

Artículo 166-VI del Código Fiscal del Estado. (29-01-1977).

3.- Hidalgo

Artículo 67-VII de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal Administrativo del Estado. (1-01-1982)

ENTIDAD FEDERATIVA**ART./LEY (Improcedencia del juicio en contra de disposiciones reglamentarias)**

4. Jalisco	El artículo 28 que señala las causales de improcedencia en la Ley del procedimiento Contencioso Administrativo para el Estado, (1-01-1984) no se establece expresamente la imposibilidad de impugnación directa de disposiciones reglamentarias.
5. Guanajuato	Artículo 38-VII de la Ley de Justicia Administrativa del Estado (24-09-85).
6. Querétaro	Artículo 47-VII de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado (26-12-85 Reform. 7-10-1988).
7. Estado de México	Artículo 77 VII de la Ley de Justicia Administrativa del Estado (31-12-1986).
8. Guerrero	Artículo 42-VI de la Ley de Justicia Administrativa y del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado (7-07-1987).
9. Yucatán	Artículo 29-VIII de la Ley de lo Contencioso Administrativo del Estado (1-10-1987).

ENTIDAD FEDERATIVA**ART./LEY (Improcedencia del juicio en contra de disposiciones reglamentarias)**

10. Baja California

El artículo 40 de la ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado, en ninguna de sus fracciones señala lo relativo a reglamentos o disposiciones de carácter general. (31-01-1989).

11. Veracruz

Artículo 51-VII de la Ley de Justicia Administrativa del Estado (14-02-1989).

12. Chiapas

No se prevén causales de improcedencia en la Ley de Justicia Administrativa del Estado. (18-01-1989).

13. Morelos

Artículo 74-XII de la Ley de Justicia Administrativa del Estado. (14-02-1990).

14. Nuevo León

Artículo 26-VII del Código Procesal del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado (5-07-1991).

15. Sinaloa

Artículo 93-IX de la Ley de Justicia Administrativa del Estado (26-03-1993).

16. San Luis Potosí

Artículo 69-XI de la Ley de Justicia Administrativa del Estado. (21-04-1993).

Ante este panorama y bajo una interpretación textual de tales preceptos, apriorísticamente es indiscutible que no pueden ser objeto de impugnación los reglamentos. Sin embargo, y siguiendo a Fiorini, es necesario precisar que la impugnación no se dirige invariablemente contra la norma general como unidad normativa, sino en aquella parte, artículo o artículos que el interesado considera agraviantes a sus derecho o intereses. No todas las normas, en efecto, exhiben un contenido unitario e indivisible, sino que se integran con varios vectores normativos. Hay normas generales pero divisibles; las hay de acumulación normativa y, excepcionalmente, hay también normas unitarias e indivisibles. (126)

De acuerdo al sistema dispuesto por la legislación en materia contencioso administrativa, se requiere la existencia de un acto concreto de aplicación de tales disposiciones reglamentarias para que el juicio contencioso administrativo sea procedente. Se dan serias objeciones y reticencias para admitir que pueda darse la impugnación por la sola expedición del ordenamiento reglamentario, aun cuando con tal, surja una posible violación a los intereses jurídicos del gobernado.

Se infiere de lo anterior, que la pretensión procesal administrativa sólo será actuada si va referida a un acto de aplicación, que quebrante la legalidad. Ninguna novedad tiene esta conclusión; puesto que obedece al principio de la decisión previa. (127).

(126) FIORINI. Derecho Administrativo II. Ed. Depalma, Buenos Aires, 1968, P. 577.

(127) Este principio se traduce en que: "No son admisibles pretensiones frente a la Administración Pública ante los Tribunales sin la existencia de una manifestación de voluntad de la entidad pública en relación a la cual la pretensión se formula". Argañás. tratado de lo Contencioso Administrativo, Buenos Aires, 1955, P. 13.

De todo esto resulta que enfocada la solución al mero texto de la ley no tendremos avance alguno. Recurriendo a la doctrina, una voz autorizada, la del tratadista español Jesús González Pérez, ha precisado: "Únicamente es admisible la pretensión si existe un acto administrativo o disposición general de la Administración en la que concurran los requisitos siguientes:

a) Si es acto, que esté sujeto al Derecho Administrativo, excepto si se hubiese adoptado el sistema de unidad de jurisdicción para juzgar a la Administración Pública, en cuyo caso bastará que sea acto de ésta, aunque esté sujeto al Derecho Privado. Y además, que sea definitivo, y, en la generalidad de las legislaciones hispanoamericanas, que agote la vía administrativa.

b) Si es una disposición general, que sea de categoría inferior a la ley. No obstante, el amparo puede dirigirse también frente a leyes.

c) Que la materia sobre que verse no esté excluida del control jurisdiccional". (128) Y en otra parte señala: "La pretensión es de anulación --también llamada en algunos ordenamientos de nulidad-- cuando lo que se solicita del órgano jurisdiccional es meramente la anulación del acto o reglamento." (129) Afirmación ésta que contrasta con lo que la ley al respecto dispone.

(128) Cfr. Derecho Procesal Administrativo Mexicano, Ed. Porrúa, México, 1988, P. 164.

(129) Supra Ibid. P. 154

Con conocimiento de causa podemos referirnos al terreno de los hechos, a lo que en más de una ocasión se ha presentado ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Guanajuato. Pese a lo contundente de la fracción VII del artículo 38, ha habido casos en los que además de combatir el acto concreto de "ejecución" --Consideramos que debería ser de "aplicación"--, se impugna la legitimidad de una norma contenida en un reglamento. Conjugadas y actuadas ambas pretensiones, se ha llegado a la sentencia. Si bien es cierto que el juzgador no puede pronunciarse sobre la nulidad de una norma reglamentaria, también lo es que en los considerandos sí puede externar los motivos por los que considera ilegal el precepto de que se trate, como de hecho ha ocurrido, negándose a reconocer la validez de cierta disposición reglamentaria, por ser contraria --con toda evidencia-- a la Constitución General de la República y con base en el artículo 133 de la propia Ley Fundamental.

Impugnación de Disposiciones Reglamentarias Autoaplicativas y Heteroaplicativas

Tomando en consideración la naturaleza material de las disposiciones reglamentarias, como actos legislativos, es necesario recurrir a la doctrina formulada en torno a la ley, para deslindar los conceptos de autoaplicatividad y heteroaplicatividad referidos al reglamento.

Toda disposición legal contiene una situación jurídica abstracta, dentro de las que establece una cierta regulación o modo de obrar para los sujetos generales en ella implicados. Dicho de otra manera, toda norma jurídica consta de un supuesto y de una regulación.

Por ende, si la situación concreta se halla comprendida dentro de la situación abstracta involucrada en la norma, o si el supuesto legal se encuentra realizado en el caso particular, de manera automática al entrar en vigor la ley, es decir, sin que para constatar dicha adecuación o correspondencia sea necesario un acto distinto y posterior a la norma, se estará en presencia de una hipótesis de la ley autoaplicativa o autoefectiva, siempre que por virtud de la coincidencia entre lo concreto y lo legal-abstracto se consigne una obligatoriedad *per-se* para el individuo que sea sujeto de la situación particular normada *ipso-jure* (130)

Señala Burgoa: "Por el contrario, si para que se realice en una especie particular el supuesto legal y, consiguientemente, para que a ella se refiera la regulación respectiva, se requiere la constatación de los elementos del mencionado supuesto en el caso concreto por algún acto de autoridad diverso de la ley, ésta no será de efectividad automática (individualización condicionada)". (131)

En tratándose de normas reglamentarias municipales tales como la regulación interna de la Administración Pública, de los servicios públicos relativos a: agua potable y alcantarillado, alumbrado público, limpia, mercados y centrales de abasto, panteones, rastros, calles, parques y jardines, seguridad pública y tránsito u otros reglamentos de policía y buen gobierno, contienen disposiciones heteroaplicativas y otras cuya individualización es automática, desde el momento mismo en que entran en vigor y desde que el gobernado se coloca en la hipótesis legal.

Un reglamento será autoaplicativo cuando se den las siguientes condiciones:

(130) Cfr. BURGOA, IGNACIO. El Juicio de Amparo. Edición 26 va. Ed. Porrúa, México, 1989, P.226 y siguientes.

(131) Supra Ibid, P. 227.

1) Que a partir de que tenga vigencia obligue al gobernado cuya situación jurídica prevé, a hacer o dejar de hacer.

2) Que no se requiera un acto posterior de autoridad para que surja la obligación; y

3) Que los particulares en el momento de la promulgación, queden automáticamente comprendidos dentro de la hipótesis de su aplicación o cuando por actos propios se coloque dentro del supuesto legal con posterioridad a su entrada en vigor.

Dados tales elementos, y conforme a los diversos ordenamientos procesales en materia de Justicia Administrativa, el juicio contencioso es improcedente contra disposiciones reglamentarias autoaplicativas.

Para que las normas reglamentarias puedan ser consideradas como heteroaplicativas, se requiere:

1) Que exista un reglamento legalmente expedido;

2) Que medie un acto de autoridad, a través del cual se aplique o actualice una disposición y que implique un cambio de situación jurídica, mediante el cual se genera una obligación a cargo del gobernado.

De lo anterior se concluye que sólo pueden ser impugnadas en vía administrativa, las disposiciones reglamentarias heteroaplicativas. No obstante subsiste el problema de cómo articular la impugnación; en forma directa o de mera indirecta. Esto es, la pretensión procesal ¿Puede dirigirse a atacar la disposición reglamentaria en sí misma? ¿Debe combatirse en primer lugar el acto de aplicación y en forma accidental la norma?.

Impugnación Directa e Indirecta de Normas Reglamentarias Municipales

Al respecto el connotado tratadista Jesús González Pérez indica que caben varios sistemas de control jurisdiccional de reglamentos, mismos que no deben considerarse como incompatibles y que son:

- 1) La impugnación directa del reglamento.
- 2) El "recurso indirecto".
- 3) La excepción de ilegalidad. (132)

Impugnación Directa

Tal como lo habíamos señalado con antelación, la impugnación directa de las disposiciones reglamentarias, en juicio administrativo queda excluida de acuerdo a la legislación procesal de la materia. Esto es, ningún Tribunal de lo Contencioso Administrativo del país, podrá actuar en presencia de una pretensión procesal que vaya dirigida a combatir un reglamento en sí o una disposición reglamentaria como tal; no obstante, sí podrán impugnarse éstas por la vía del amparo.

Desde el punto de vista estrictamente doctrinario cabría una posibilidad de impugnación directa; ésta sería si consideráramos la disposición reglamentaria como un acto formalmente administrativo, por provenir de la Administración Pública Municipal.

(132) Cfr. GONZALEZ PEREZ. Derecho Procesal Administrativo Mexicano, Op. Cit. Supra nota 3, P. 172 y siguientes.

Impugnación Indirecta

Debe entenderse por ésta, la hipótesis en la que el juicio se endereza contra un acto de autoridad que tenga como fundamento una disposición reglamentaria que se considere¹³³ contraria a derecho. De manera accesoria e indirecta se alude a la norma reglamentaria y así también el juzgador, al decidir, podrá referirse a esa norma en los considerandos de la sentencia, pero sin emitir pronunciamiento final alguno acerca de su legalidad o ilegalidad. Esto significa que en los puntos resolutivos no deberá ocuparse de señalar si son o no válidas las normas contenidas en el reglamento que se invoque, sólo y exclusivamente deberá centrarse en el acto legalmente impugnado.

Esta posibilidad es admitida por los tribunales administrativos, e inobjetable legal y doctrinariamente. Y más todavía podríamos decir que es la regla para llevar a cabo la impugnación de las normas reglamentarias en que se combate un acto de autoridad básica y directamente; y en forma contingente, accidental o accesoria, la disposición del reglamento.

La Excepción de Ilegalidad

Cabe, por último, "el control jurisdiccional de los reglamentos en el proceso administrativo como en los demás procesos, en aplicación de la norma que prohíbe a los jueces --de cualquier orden jurisdiccional-- aplicar reglamentos que estén en desacuerdo con las leyes. El órgano jurisdiccional no podrá dictar sentencia fundado en una norma reglamentaria que estuviese en contradicción con una ley. Si el fundamento de la pretensión se reduce a invocar una norma que adolece del mismo defecto, el órgano jurisdiccional, por el contrario, dictará sentencia estimatoria. (133)

(133) Supra Ibid.

Sostenemos que el juzgador debe recurrir a lo prescrito por el artículo 133 de la Constitución General de la República, para dar una solución adecuada al juicio de su conocimiento.

De esta forma consideramos acertada la postura de Alessi cuando dice que: "Los reglamentos, pueden ser invocados en juicio tanto entre los particulares, como entre la Administración y los particulares, en apoyo de peticiones o excepciones, el juez puede, cuando no reconozca su legitimidad, desconocer su eficacia en relación al caso concreto, aún permaneciendo dichas normas en vigor hasta su revocación por parte de la autoridad administrativa". (134)

3. EL JUICIO DE AMPARO

El artículo 114 de la Ley de Amparo en su fracción I señala: "Artículo 114.- El amparo se pedirá ante el Juez de Distrito: I.- Contra leyes federales o locales, tratados internacionales, reglamentos expedidos por el Presidente de la República de acuerdo con la fracción I del artículo 89 Constitucional, reglamentos de leyes locales expedidos por los gobernadores de los Estados, **u otros reglamentos**, decretos o acuerdos de observancia general, que por su sola entrada en vigor o con motivo del primer acto de aplicación, causen perjuicios al quejoso".

Dentro de la expresión: "... **u otros reglamentos**...", se comprende lógicamente a los de origen municipal. La sustanciación del juicio se lleva a cabo de acuerdo a lo prescrito por el capítulo IV del Título Segundo de la propia Ley Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

(134) ALESSI, RENATO. Instituciones de Derecho Administrativo. Ed. Bosch, Barcelona. 1970, Tomo II, P. 608.

De la exégesis al artículo 84 de la Ley de Amparo, surge la duda de si es la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el órgano competente para conocer del recurso de revisión, ya que no se establece así expresamente y no hay que olvidar que la autoridad sólo puede aquéllo que la ley le permite.- No obstante, por mayoría de razón consideramos que del precepto en mención puede inferirse que es la Suprema Corte quien tramita y resuelve dicha revisión, al establecer que: "Artículo 84.- Es competente la Suprema Corte de Justicia para conocer del recurso de revisión, en los casos siguientes:

I. Contra las sentencias pronunciadas por los jueces de distrito, cuando:

a) Habiéndose impugnado en la demanda de amparo, por estimarlos inconstitucionales, leyes federales o locales, tratados internacionales, reglamentos expedidos por el Presidente de la República de acuerdo con la fracción I del artículo 89 Constitucional y reglamentos de leyes locales expedidos por los gobernadores de los Estados, o cuando en la sentencia se establezca la interpretación directa de un precepto de la Constitución, subsista en el recurso el problema de constitucionalidad". Como podrá observarse, en el texto anteriormente transcrito, ya no aparece la expresión: "... u otros reglamentos..."

Aquí nos referimos a la **acción de inconstitucionalidad** que implica la prosecución del juicio de amparo bi-instancial y no así, al denominado **recurso de inconstitucionalidad** en el caso del amparo de una sola instancia.

El tratadista Fix Zamudio (135) considera que el amparo contra leyes --que como hemos venido sosteniendo, también lo son los reglamentos autónomos-- es el sector del

(135) FIX-ZAMUDIO, HECTOR. Ensayos sobre el Derecho de Amparo.- Ed. U.N.A.M. (Instituto de Investigaciones Jurídicas), México, 1993, P. 332

derecho de amparo mexicano que asume una mayor trascendencia constitucional, puesto que debe considerarse como la única vía efectiva a través de la cual se pueden plantear las cuestiones relativas a la contradicción entre los preceptos legislativos ordinarios y los de la Constitución Federal.

4. EFECTOS DE LA DECLARACION ADMINISTRATIVA Y JUDICIAL QUE ADMITEN LA IMPUGNACION DE NORMAS REGLAMENTARIAS MUNICIPALES.

Conforme a los lineamientos expuestos, y en aplicación del artículo 133 Constitucional, el juzgador administrativo no debe aplicar reglamentos municipales que estén en desacuerdo con las leyes y menos aún, que contravengan manifiestamente la Constitución.

El efecto de una sentencia estimatoria de la pretensión, en tratándose de actos de aplicación de disposiciones reglamentarias ilegales o inconstitucionales, no alcanza a todos los actos fundados en normas que adolezcan de tales defectos, por el principio de relatividad de las sentencias. Por tanto, el efecto de dicha resolución, exclusivamente se producirá respecto a las partes en el juicio y con relación al acto o actos que hayan sido impugnados ante un Tribunal Administrativo.

La misma consecuencia se genera en este sentido, en el Juicio de Amparo, cuando se reclama el acto de aplicación. Para el supuesto de que el quejoso combata no sólo éste, sino la propia disposición reglamentaria, los efectos de la sentencia favorable al particular, se circunscriben al caso concreto, sin que pueda conferirse a la declaración de inconstitucionalidad, un alcance general.

CAPITULO XII

DEFICIENCIAS EN EL EJERCICIO DE LA POTESTAD REGLAMENTARIA MUNICIPAL

SUMARIO

1. Necesidad de adecuación del Derecho a la realidad social.
2. Los caracteres del Derecho y la relación con la variables de la vida Social.
3. Deficiencias en el ejercicio de la potestad reglamentaria municipal.

El ingente volumen de leyes, reglamentos, circulares y decretos provenientes tanto del Legislativo como del Ejecutivo, es un fenómeno contemporáneo que sería absurdo silenciar o soslayar. Surgen muchas dudas no acerca de la validez o legalidad de tales disposiciones, sino de su utilidad y sobre todo, de su conocimiento ya sea de los destinatarios de las mismas como de los propios estudiosos del Derecho. Así, la problemática de un mundo, de un país con profundos resquebrajamiento, se refleja en el quehacer de los órganos productores de normas jurídicas.

1. NECESIDAD DE ADECUACION DEL DERECHO A LA REALIDAD SOCIAL.

La adecuación del Derecho a la realidad, supone necesariamente una revisión periódica de los ordenamientos legales, independientemente del alcance evolutivo de todo texto normativo; ya que este alcance o capacidad, tiene sus propias limitaciones.

La incesante transformación social condiciona a los poderes públicos a la conformación de una nueva legislación --ya sea desde el punto de vista formal, o material --.

El Derecho crea determinados *status* y "papeles" para conductas humanas, que así se configuran, o deben configurarse como el Derecho las concibe, pero al mismo tiempo no puede olvidar los condicionamientos que el hombre real, protagonista de la vida social, supone una creación de *status* y de "papeles", si no quiere caer en un formalismo separado de la realidad. (136).

Por tanto, es necesario que el jurista adopte un punto de vista frente a la polémica vital que divide los campos de estudio. Y ese punto de vista a nuestro modo de ver, no debe basarse exclusivamente en cuestiones teóricas, sino que primordialmente, debe estar dirigida hacia la realidad social misma, hacia la vida del hombre. De nada valdrá una decisión que tenga una teoría abstracta, desvinculada de la realidad. "Todos los abstraccionismos, como meras construcciones formales que prescinden de la consideración del ser y su realidad, terminan por ser olvidados."(137).

(136) PECES BARBA, GREGORIO. Introducción a la Filosofía del Derecho. Ed. Debate. Madrid, 1983. p.68.

(137) RODRIGUEZ URRACA. Las profesiones Jurídicas. en: Perspectivas del Derecho Público en la Segunda Mitad del Siglo XX. Inst. de Est. de Admón Local, Madrid. 1969, p. 21, T.IV.

Pero al mismo tiempo, la norma jurídica debe apuntar a la realización de los más preciados valores, cuya consecución está a cargo del Derecho. Por ello, lo difícil y a la vez lo más importante será lograr un justo equilibrio entre lo que podríamos llamar la "envoltura formal", la realidad ambiente y el mundo axiológico.

A pesar de que el Derecho tiende a establecer un orden "cierto y seguro, hay inevitablemente un margen de incertidumbre y de inseguridad en todo sistema jurídico, para que éste pueda irse adaptando a los cambios de la realidad social, y también para que pueda ir progresando en el sentido de un mayor acercamiento a los valores que intenta realizar." (138)

Ese margen de incertidumbre e inseguridad en el Derecho existe: a) A veces, y en alguna medida, en cuanto al resultado del proceso jurisdiccional (judicial o administrativo), en cada caso concreto al hecho de que la producción de normas jurídicas nunca cesa, sino que, por el contrario, sigue siempre en movimiento, abrogando viejas reglas, sustituyéndolas por otras, y dictando nuevas reglas. (139)

Para analizar y entender debidamente, el conjunto de fases que van sucediéndose en la conformación de las normas jurídicas debemos atender a dos aspectos: 1) La finalidad que se busca a través de la creación legislativa, que tiende a dar certeza y seguridad a las relaciones interhumanas, y 2) La necesidad de adaptación a las condiciones de una sociedad dinámica y cambiante.

(138) RECASENS SICHES, LUIS. Tratado General de Filosofía del Derecho. Ed. Porrúa. México, 1970, p. 226, 4ta. Edic.

(139) Idem.

Difícil problema de equilibrio entre esos dos elementos es al que se enfrenta los órganos responsables, ya que por una parte deben, a través de las normas, crear certeza y seguridad en el ámbito social, y por otra, ir adaptándolas a los nuevos reclamos y demandas de las nuevas circunstancias.

De ahí que en la formación del orden jurídico, sea tan importante el papel de la **técnica legislativa** y la conciencia por parte del legislador --ya sea formal o material--, de su trascendencia que hacer.

Por tanto, el Derecho positivo interno está sujeto necesariamente a la evolución: por lo que crea, abroga o deroga preceptos legales, leyes completas o reglamentos.

2. LOS CARACTERES DEL DERECHO Y LA RELACION CON LAS VARIABLES DE LA VIDA SOCIAL.

Para visualizar íntegramente el problema que nos ocupa resulta pertinente recurrir al tema que da nombre a este parágrafo, bajo la perspectiva de la Teoría General del Derecho.

No es posible encontrar consenso en torno a los caracteres del Derecho; mientras algunos se inclinan por referirse a tres: 1) **Autoritarias** o dignidad externa, 2) *Ratio* o valor intrínseco y 3) *Effectus* o realidad social, otros más diferencian los caracteres **interno** (la naturaleza racional, moral y la justicia) de los **externos** bilateralidad o alteridad y la imperactividad). El connotado autor francés Bonnetcase, se refiere al tema en forma muy amplia y señala como notas esenciales del Derecho las que a continuación resumimos. Alude a que la regla de Derecho supone siempre:

- A) Un sujeto de derecho;
- B) Rige relaciones entre personas, entre individuos y grupos y entre grupos.
- C) Es susceptible de ejecutarse bajo la presión de una coerción exterior, provenientes de una autoridad constituida;
- D) Es un precepto de conducta exterior.
- E) Asegura la realización de la armonía social por medio de la conciliación del respeto y de la protección de la personalidad de los individuos con la salvaguarda y las exigencias positivas de los intereses de la colectividad considerada en sus diversas agrupaciones.
- F) Se aplica concretamente frente a los individuos y a los grupos sobre la base de actos jurídicos y hechos jurídicos. (140)

Aunque desde diferentes perspectivas suelen ser en su mayoría coincidentes en el fondo, las características aludidas a ello es explicable ya que el Derecho en su acepción integral, es uno solo.

En este análisis seguiremos las conclusiones del distinguido profesor de la Universidad de Valencia J. Castán Tobeñas, (141) a la cual ya nos hemos referido, al hacer el distingo entre caracteres internos y caracteres externos.

(140) BONNECASE. Introducción al Estudio del Derecho. 3ra. Edición. R.P.T.D. París, 1939.

(141) CASTAN TOBEÑAS, JOSE. Los Sistemas Sociales Contemporáneos y sus Direcciones Convergentes, 1933. Cit. por Recaséns.

Son, pues, los caracteres externos los que por naturales razones, tienen una vinculación directa con las variables de la vida social; dado que en su interacción concurren múltiples factores de tipo histórico y cultural. Esos factores o variables, son esencialmente los siguientes:

a) La variable **institucional**, o sea el tipo de ordenamiento jurídico, ya que no será igual la relación con un sistema continental cuya base sea el Derecho escrito, que con un sistema de "*Common law* o anglosajón, donde la actividad judicial y el precedente son de singular importancia.

b) La variable **social**, misma que incide en el tipo o condición de la sociedad, pues dista mucho la relación que pudiera existir con una "sociedad estable o con una sociedad en transformación, con una sociedad avanzada, que con una sociedad en grado de desarrollo. (142)

c) La viable **económica**, referida al sistema que bien puede ser precapitalista, capitalista o socialista.

d) La variable **cultural**, relacionada con las diversas consideraciones que la cultura jurídica da a la relación entre el Derecho y la realidad social o a la que la cultura en general, da al papel del Derecho en la sociedad. "Así, no será igual la relación de una sociedad que conciba al Derecho como autónomo o autosuficiente y una sociedad donde se haya deteriorado el prestigio de la Ley". (143)

(142) W.FRIEDMANN, El Derecho en una Sociedad de Transformación. F.C.E., México, 1966, p.50

(143) PECES-BARRA, GREGORIO. Introducción a la Filosofía del Derecho. Ed. Debate, Madrid, 1983, p. 67.

El Derecho tiene como contenido material a la vida humana social. Cuanto más avanzadas son las sociedades, menos espacio se deja para la actividad espontánea y natural del hombre: "más justo será el ordenamiento jurídico que establezca pautas de comportamiento que favorezcan la libertad de elección y el dinamismo que conduce hasta la libertad, autonomía o libertad moral". (144)

Por tanto, el Derecho sólo puede concebirse dentro de una continua transformación, no puede ser absolutamente estable e inmodificable; ya que ello supondría el estancamiento o freno a la evolución jurídica, y la consecuente inobservancia por falta de correspondencia, a la realidad social. Esa propia alteridad que se marca como nota característica del Derecho, determina que su contenido sea dinámico y " progresivo por asimilación de los datos variables a una sustancia racional inmutable". (145)

De ahí que de acuerdo a las circunstancias, en algunos aspectos, las cuestiones jurídicas y morales, hayan sido calificadas por Santo Tomás de Aquino como "*difformis et mutabilis*". No porque los principios racionales fundamentales, cambien sino porque, al transformarse la sociedad, a la cual se dirigen o aplican, se modifica, así también, la norma positiva.

Consideramos que una cosa es legislar con mesura y de acuerdo a la dinámica de la misma evolución con su inherente gama de matices, y otra muy distinta, producir leyes sobre cualquier actividad contingente, en todos los sentidos y direcciones.

(144) Vid. Supra. P. 68.

(145) RENARD, G. Conferencias de Introducción Filosófica al Estudio del Derecho. 1924-1927.

En todo ello es importante destacar, que no es lo mismo dar respuesta, a través de un precepto, a la correlación de las variables de la vida social y el Derecho, que simplemente seguir el dictado de un uso temporal. Pese al inagotable contenido del Derecho, existen gradaciones estructurales en las normas jurídicas, cuyo distingo de posiciones se determina en la polaridad de lo real y lo ideal.

En cuanto a la actividad materialmente legislativa de los ayuntamientos, o sea a la reglamentaria, bien sabemos que como toda ley positiva, no es posible que cubra la totalidad de conductas y actividades del ser humano en la vida cotidiana, por eso es que las disposiciones municipales deben ser lo más precisas, lacónicas y generales que sea posible, así como lo menos casuísticas y coyunturales.

La actividad del Estado contemporáneo ha producido una serie de problemas y supuestos --sobre todo en el Derecho Público--, que ya no encuentran posible solución bajo las perspectivas y criterios de las ramas en que tradicionalmente se ha dividido al Derecho. como ya lo hemos referido, en ocasiones las normas resultan insuficientes, en otras obsoletas e ineficaces y es ahí, en donde el orden normativo regula un sinnúmero de relaciones jurídicas. conformando así, estructuras formales nuevas que escapan incluso, al mismo esfuerzo de previsión.

Se rebasan los planteamientos de un momento histórico dado, y la consecuencia es el cambio, en que la acción del Estado queda subordinada a la producción legislativa, a veces necesaria, pero en general múltiple, diversa y abrumadora.

Aunque de momento es imposible vislumbrar la coyuntura que hiciera posible la depuración de la legislación, dentro del marco de la generalidad constitucional, hasta llegar a la máxima particularidad reglamentaria, estimamos que es pertinente, reiterar la necesidad de contar con una verdadera preparación en el ámbito de la técnica legislativa y reglamentaria.

El Derecho no puede ser absolutamente estable, ni inmodificable, debe dar seguridad y certeza a los actos y hechos jurídicos, pero a la vez se desenvuelve dinámicamente, de acuerdo a las diversas épocas de la civilización. Los caracteres externos del Derecho, son los que determinan su vinculación con las variables de la vida social. La derogación, abrogación y expedición de textos legislativos, es una necesidad condicionada por los cambios del convivio societario; pero el exceso en la creación de leyes, consideramos que es perjudicial para el Estado y para la propia sociedad civil. La abrumante polifерación de leyes, cuyos nombres tan solo --no ya su contenido--, es imposible guardar en la memoria de cualquier hombre normal, tiende a debilitar la noción dada sobre el Estado de Derecho. En un Estado de Derecho, es una prioritaria necesidad, la presencia de un cuerpo de leyes intrínsecamente claras, que no den lugar a interpretaciones ambiguas y sean susceptibles de ser conocidas y aplicadas --en lo posible--, sin dificultades y vaguedades conceptuales. Más allá de una mera construcción formal, el hombre "*homo juridicus*", requiere una acción responsable de los órganos legislativos, que tienda a armonizar las conductas sociales, los principios y exigencias axiológicas, con el elemento formal normativo.

3. DEFICIENCIAS EN EL EJERCICIO DE LA POTESTAD REGLAMENTARIA MUNICIPAL

De todo lo expuesto es posible concluir que las leyes, reglamentos y demás disposiciones de carácter general deben ser producto de un juicio ponderado de quienes tienen

atribuída legalmente la competencia para expedirlos, así como del análisis técnico-jurídico calificado, de quienes formulan los correspondientes anteproyectos.

A continuación tenemos algunas de las deficiencias más notorias en que incurren los ayuntamientos, al formular sus bandos o reglamentos:

1.- Creación de disposiciones para regular situaciones o actividades concretas. En efecto, hay múltiples reglamentos que se dirigen a determinar detalles muy puntuales sobre algo que no lo amerita. En tal sentido tenemos por ejemplo: el "Reglamento para imponer sanciones por no barrer el frente de la casa", siendo que la opción genérica es la más idónea como podría ser un tabulador de sanciones por infracciones a los reglamentos de policía y buen gobierno, o en éstos prever el procedimiento y el tabulador, no sólo por una falta concreta, sino por todas las que puedan darse. Otro ejemplo de la hipótesis en comento, sería tener un "Reglamento para el Teatro Doblado" o "Reglamento para el Museo Iconográfico del Quijote" o "Reglamento del Cine Reforma", etc., en vez de tener un reglamento de espectáculos públicos que contengan las previsiones aplicables a teatros, cines, estadios, arenas, plazas de toros y en fin, lugares similares donde se exhiban espectáculos.

2.- Disposiciones provenientes de "Reglamentos-tipo" o copias textuales de otros reglamentos. Si bien es cierto que en materia legislativa no se puede ser absolutamente original, o inventar cuerpos de normas que resulten totalmente novedosos, más cierto es que resulta altamente inadecuado el uso indiscriminado de modelos o tipos a los que se emula. Esto trae como consecuencia que se vayan acarreado y calcando errores a veces, hasta inconscientemente. Hubo un tiempo en nuestro país, en que se confeccionaba un tipo o prototipo de reglamentos que desde el centro era enviados a los ayuntamientos, como si ellos fueran incapaces de generar sus propias disposiciones y sólo tuvieran alcances como para

copiar. Por fortuna tal vicio se ha ido frenando y son ya pocos los documentos con tales características que hoy día circulan.

Las reproducciones de esos modelos, o la simple contrahechura de los que se tienen al alcance, no sólo limita la capacidad creativa de los munícipes al seguir el camino que no exige esfuerzos, sino puede producir graves incoherencias y en el más leve de sus efectos, inobservancia e hilaridad. Sería el caso de ciertos reglamentos de tránsito aludiendo a semáforos, ejes viales, avenidas, etc., que se calcaran para ciudades donde fuera imposible ésto, por protección a su fisonomía y en razón de su topografía. Señalado lo anterior a manera de ejemplo, es conveniente insistir en que las limitaciones pueden conducir a múltiples errores o a veces a la imposibilidad material de acatar las disposiciones.

3.- Exceso de disposiciones. Se da el supuesto cuando los ayuntamientos llegan a la profusión de textos reglamentarios y que para cualquier actividad o problema, crean reglamentos. Casos hay de municipios que tienen reglamentos para todo (Ejem.: boleros, peluquerías, taquerías, estéticas, cerrajerías, tintorerías, bisuterías, corseterías, mercerías, etc., etc.). Sí, un reglamento por separado para cada giro comercial y que en muchos casos, ni siguiera es giro reglamentado por ser un **servicio al público** y no un **servicio público**; pues como bien sabemos, respecto de los primeros, basta que la autoridad expida una simple licencia, permiso o autorización, según sea el caso. Por eso, hay que tener cautela y medida, evitando llegar a esos extremos. De lo contrario, los destinatarios de la norma municipal, se olvidarán de ella y no habrá administración pública, capaz de contar en su plantilla de personal, con autoridades dotadas de competencia para su cabal aplicación.

4.- Ausencia de disposiciones. Vicio contrario al anterior, es la falta de reglamentos, que es el caso más frecuente de nuestros municipios, donde gran parte de las autoridades actúan merced a la improvisación o a la costumbre. El riesgo más grave que se corre, es la inseguridad jurídica y la falta de certidumbre en la actuación de la autoridad, ya que un acto que carece de sustento legal y que incide en la esfera jurídica de los gobernados, puede ser impugnado por éstos, por la vía contencioso administrativa, o de amparo. Y la ilegalidad reiterada de los actos, a su vez, provoca el descrédito de los titulares del poder, y en ocasiones la propia pérdida de autoridad moral, que a la postre es la que más valor tiene ante la ciudadanía.

5.- Extralimitación en la competencia material. Abundan ejemplos en los que los ayuntamientos crean disposiciones que escapan a sus posibilidades jurídicas de regulación. Para poner casos muy evidentes, sin que necesariamente correspondan a la realidad, sería cuando algún reglamento municipal, aberrantemente versara sobre imposición de contribuciones, industria cinematográfica, comercio, juegos con apuestas, sorteos, o cualquier otra de las materias a que se refiere los artículos 28, 73 ó 76 de la Constitución General de la República. Este supuesto engendra el vicio de inconstitucionalidad total y manifiesta del acto reglamentario. Por eso, los municípes deben conocer con exactitud, la esfera de sus facultades y el ámbito material de su ejercicio.

6.- Inconstitucionalidad. Además de los que cabrían aquí, por actualizarse la hipótesis anterior, quedan incontables casos en que la norma reglamentaria puede ser calificada de inconstitucional. El ejercicio indebido de la potestad reglamentaria, puede dar origen a esta grave irregularidad, trastocando el orden constitucional. Por eso es primordial que se efectúe una revisión exhaustiva y calificada de todos los anteproyectos, proyectos e iniciativas, que se sometan a la aprobación de los ayuntamientos, pues independientemente de

que los particulares acudan ante el Poder Judicial Federal en su función de control constitucional, lo correcto es que la norma reglamentaria se supedite a la Ley Fundamental, sea congruente con ella y se ciña a los límites demarcados tanto en la esfera federal, como en la local.

Muchas de las deficiencias a que aludimos en este apartado, traen insita esta imperfección.

7.- **Casuismo.** Si desde del punto de vista material el reglamento es un acto legislativo, no puede soslayarse el hecho de que como en todos los demás, es imposible captar en un reglamento, todos y cada uno de los supuestos que surjan o puedan surgir de la realidad social. Hay articulados que aluden a casos particulares, abundando en supuestos, consecuencias y detalles, en vez de referirse a situaciones de carácter general, con una bien compuesta cláusula residual, sin caer en el otro extremo.

8.- **Ambigüedad.** Como toda expresión humana, el reglamento debe cuidarse en su redacción, para que ésta no de origen a distintas interpretaciones que sólo confundan a sus destinatarios y a quienes van a aplicarlos. En esto también es muy importante el cuidado que se tenga de los signos ortográficos y por supuesto del lenguaje.

9.- **Contraposición.** En una concepción plenaria del Derecho, es fundamental la congruencia y armonía de los componentes del orden jurídico. Pero a menudo se rompe tal equilibrio, cuando coexisten disposiciones que son contradictorias entre sí y que provienen del mismo ayuntamiento. Problema que se agudiza cuando las disposiciones son coetáneas sin que pueda ser aplicado al caso, el principio que reza que la norma posterior deroga a la

anterior. Al darse este vicio, sólo el órgano emisor podrá definir a cuál se debe atender, y cuál, consecuentemente, queda abrogada o derogada.

10.- **Vacuidad.** El yerro en este caso consiste en emitir reglas que no son tales, y que por su contenido son meras declaraciones desprovistas de juridicidad. No se prevén las consecuencias de su incumplimiento y su finalidad es incierta. Este caso se asemeja a las llamadas "leyes de policía en blanco". Ejemplo podría ser una disposición con el siguiente texto: " La ciudad deberá ser bella". Entonces, surgirían muchos cuestionamientos, pero sobre todo, desconoceríamos el sujeto obligado a su cumplimiento, la forma de hacerla exigible y la consecuencia por su inobservancia. Preceptivamente ese enunciado sería vacuo, vacío.

Hasta aquí, algunas de las deficiencias más frecuentes en el ejercicio de la potestad reglamentaria, que sólo podrán superarse, con una labor técnico-jurídica de calidad, realizada con esmero, conocimiento del entorno socio-cultural y bajo la perspectiva del respeto a la persona humana e inserta en el contexto de la jerarquía normativa.

CAPITULO XIII

TECNICA REGLAMENTARIA MUNICIPAL

SUMARIO

1. La técnica jurídica. 2. Las reglas técnico-legislativas.
3. Técnica reglamentaria municipal.

El Derecho como conjunto sistemático de normas jurídicas en constante evolución, es producto de la realidad social y de la aplicación de procedimientos técnicos, que basados en los Principios Generales del Derecho, la jurisprudencia, la doctrina y demás fuentes, regulan la convivencia humana. Tales normas, su modificación, derogación, abrogación o vigencia, no surgen súbitamente, ni aparecen en el contexto legal como efecto de sucesos naturales. Son en todo caso, el resultado de un quehacer científico, razonado, axiológica y teleológicamente orientado, al que se aplica una técnica.

Ante estas consideraciones y como lo he venido sosteniendo, es impostergable la conformación de una técnica que preceptiva y substancialmente, perfeccione la creación de los reglamentos municipales. Como podrá advertirse desde ahora, es ésta una cuestión de orden práctico.

1. LA TECNICA JURIDICA

El objetivo primario de la actividad técnica en la elaboración del Derecho consiste en transformar los fines imprecisos de una sociedad, en normas jurídicas, que permitan realizar esos fines en la vida práctica. La primera tarea que se impone en esta materia es, por lo tanto, la de formular las normas jurídicas, o sea traducir al lenguaje las ideas surgidas de

procesos previos. Aquí la importancia de las fuentes del derecho (leyes, costumbres, jurisprudencia y doctrina), que deben manifestarse mediante un **vocabulario preciso**, utilizando en lo posible las palabras con un significado definido y constante, procurando la claridad de la expresión y prefiriendo la sencillez y simplicidad al exagerado tecnicismo.(146)

La elaboración de las normas jurídicas constituye, por lo tanto, un proceso que exige tres actividades diferentes:

1) Un estudio científico que trata de determinar cuál debe ser el contenido de una norma o de un grupo de normas, teniendo en cuenta los elementos morales, sociológicos y físicos que se imponen al legislador, al juez y al jurisconsulto. Para llegar a determinadas conclusiones respecto al contenido o a la materia de un orden jurídico dado que es indispensable analizar en forma reflexiva y racional cada uno de esos elementos, a fin de apreciar la justicia de las soluciones y su adecuación al medio social.

2) Un análisis de la conveniencia y oportunidad de los cambios en el ordenamiento jurídico. Esta actividad, si bien trata de realizar los fines perseguidos por la ciencia, los subordina a las circunstancias de tiempo y de lugar que permiten apreciar su posibilidad para que las modificaciones en el sistema jurídico sean eficaces, convenientes y oportunas. Tal es la actividad que desarrolla la **política jurídica**.

3) Y por último, una actividad destinada a dar forma a los objetivos de la ciencia y de la política jurídica, traduciéndose en normas precisas y orgánicas. Esta es la obra de

(146) MOUCHET, CARLOS Y ZORRAQUIN BECU, RICARDO. Introducción al Derecho. 10ma. Edición, primera reimpresión, Ed. Perrot, Buenos Aires, p. 153.

la técnica jurídica, que consiste en un conjunto de medios y de procedimientos más o menos artificiales destinados a hacer práctica y eficaz la norma jurídica en el medio social a que se la destina.

La técnica convierte el contenido y los propósitos del Derecho, en palabras, frases y normas a las cuales da una arquitectura sistemática. Es la diferencia que existe entre la idea y su realización, entre el fondo y la forma. El estudio científico y la política sólo dan la materia prima de la norma: la técnica la moldea, la adapta y la transforma para lograr la realización práctica de esos propósitos. (147)

2. LAS REGLAS TECNICO-LEGISLATIVAS

La **técnica legislativa** es una parte de la técnica jurídica, y por ende, de la "Ciencia del Derecho", como lo afirma García Máynez. (148) Dicha técnica se integra por un conjunto de reglas que deben observarse para la creación de las leyes, independientemente de su valor intrínseco.

Procuran fundamentalmente, que los actos legislativos **resulten** o configuren una **realidad idónea**, es decir, lleguen a tener **vigencia** o existencia y, siendo **aplicables**, resulten **eficaces o convenientes**.

La vigencia requerirá el acatamiento de determinadas reglas técnicas, en las etapas de **preparación y emisión de la voluntad legislativa**; la aplicabilidad, tener presentes normas técnicas referidas a la necesaria **publicación** de los actos legislativos, y tanto la eficacia

(147) Supra ib. Pp. 150-151.

(148) Op. Cit. P. 135.

como la conveniencia, el cumplimiento de ciertos preceptos técnicos, referidos principalmente a su **contenido** y a su **forma**.

En virtud de lo antedicho, puede dividirse a la técnica legislativa en **externa** e **interna**, comprendiendo la primera las reglas referidas a la preparación, emisión y publicación de los actos legislativos, y la segunda, las vinculadas al contenido y a la forma de tales actos. (149)

El profesor argentino Meehan, (150) al referirse a la técnica legislativa interna, distingue como partes de ella, una técnica legislativa material y una técnica legislativa formal, aportando estas nociones: **técnica legislativa material**.- Dado que las normas jurídicas de alcance general, constituyen el contenido de los actos legislativos, las reglas técnico-legislativas materiales se relacionan con aquéllas, en la medida en que requieren cumplimiento, y como consecuencia de éste, se procura obtener determinados resultados, o sea, en tanto y en cuanto los actos legislativos deben contener normas eficaces y convenientes. Por consiguiente, estas reglas no se vinculan con la legitimidad jurídica que los actos legislativos deben tener, ni con la exigencia de que sean justos por tender al bien común, siendo éstos los aspectos que el legislador en materia alguna puede, por otra parte, dejar de tener en cuenta. (151)

Técnica legislativa formal.- Como su nombre lo indica, las reglas técnico-legislativas formales están referidas a los requisitos que deben tener los actos legislativos en

(149) MEEHAN, JOSE HECTOR. Teoría y Técnica Legislativas, Ed. Depalma, Buenos Aires, 1976, p. 73.

(150) Supra ib. Pp. 74 y 83.

(151) Supra ib. P. 74.

sus aspectos formales, pero lo mismo que en el caso de las reglas técnico-legislativas materiales, solamente en la medida en que tales aspectos pudieren incidir en su eficacia y conveniencia. (152)

9.

3. TECNICA REGLAMENTARIA MUNICIPAL

Sin desconocer la importancia y valor de las aportaciones de Meehan, --cuyo breve ensayo me orientó para delinear una estructura propia-- me aparto de su enfoque metodológico respecto a la técnica legislativa, para proponer las bases que considero viables en la formación de una técnica reglamentaria municipal.

Los trabajos preparatorios que darán origen al reglamento municipal, comprenden desde mi perspectiva, cuatro etapas:

(152) Ib. P. 83.

ETAPAS QUE COMPRENDE LA TECNICA REGLAMENTARIA MUNICIPAL

		- recopilación de material legislativo y reglamentario	
		- análisis	
		- selección	
1) PLANEACION			- orgánicas
		- clasificación	- sustantivas
			- procedimentales
			- índice
			- títulos
	- elaboración del texto	- capítulos	
		- artículos	
		- fracciones	
		- incisos	
			PRINCIPIOS
			- ontológicos
	Axiomática		- axiológicos
			- constitucionales
			- pragmáticos
	Sustantiva		- destinatario
			- objeto
2) CONSTRUCCION		Lógica	- mandato
			- finalidad
			- sanción
		- léxico	
	Lingüística	- sintaxis	
		- estilo	
			- correlación
			- cohesión
3) SISTEMATIZACION	Estructural		- enlace
			- articulación
			- armonía
			- solidez

4) FORMALIZACION Proceso reglamentario municipal, desde la iniciativa hasta su entrada en vigor.

175.

Las primeras etapas atañen a la técnica y la última, al proceso reglamentario del cual se ocupa el capítulo XV.

Las etapas que a continuación describo, no son independientes unas de otras, ni constituyen apartados con divisiones categóricas. Se trata ante todo, de una diferenciación lógica y didáctica sobre el proceso de creación de la norma jurídica.

3.1. ETAPA DE PLANEACION

Esta etapa del Trabajo pre-legislativo, comprende el conjunto de actividades que deben ser desarrolladas por los autores materiales del reglamento (o en su caso de la ley), determinando con toda claridad el objetivo general, los particulares y los plazos perentorios para su realización.

Lo primero que tendrá que hacerse, es precisar el ámbito espacial, material y temporal de la norma, esto es, un ejercicio elemental de ubicación. En ese contexto es recomendable allegarse al material legislativo y reglamentario pertinente, de acuerdo a la jerarquía normativa, que localice el lugar preciso que tendrá la nueva disposición, cuáles son de superior, igual o inferior rango.

4) FORMALIZACION Proceso reglamentario municipal, desde la iniciativa hasta su entrada en vigor.

175.

Las primeras etapas atañen a la técnica y la última, al proceso reglamentario del cual se ocupa el capítulo XV.

Las etapas que a continuación describo, no son independientes unas de otras, ni constituyen apartados con divisiones categóricas. Se trata ante todo, de una diferenciación lógica y didáctica sobre el proceso de creación de la norma jurídica.

3.1. ETAPA DE PLANEACION

Esta etapa del Trabajo pre-legislativo, comprende el conjunto de actividades que deben ser desarrolladas por los autores materiales del reglamento (o en su caso de la ley), determinando con toda claridad el objetivo general, los particulares y los plazos perentorios para su realización.

Lo primero que tendrá que hacerse, es precisar el ámbito espacial, material y temporal de la norma, esto es, un ejercicio elemental de ubicación. En ese contexto es recomendable allegarse al material legislativo y reglamentario pertinente, de acuerdo a la jerarquía normativa, que localice el lugar preciso que tendrá la nueva disposición, cuáles son de superior, igual o inferior rango.

Dado que no podemos pasarnos la vida planeado, recopilaremos selectivamente sólo aquello vinculado al objeto del reglamento. ya se ha indicado el riesgo que conlleva la mera acción de copiar --a más de la censura y de la pobreza intelectual que revela este hecho--. El material reunido nos permitirá formarnos una idea clara sobre el estado de la cuestión. En esta etapa debe erradicarse todo Tipo de prejuicios y dogmatismos, como aquellos que conducen a aceptar sin más, esta ley o reglamento como el mejor, porque proviene de determinada Entidad Federativa o porque así lo hizo la Federación.

A pesar de lo anterior, no puede perderse de vista que en el quehacer legislativo no hay invenciones de originalidad absoluta. Se prosigue con el análisis y selección de aquellos que será útil para diseñar el nuevo reglamento.

Así, el ejercicio comparativo, de contratación entre lo que encontramos como hecho y lo que vamos a hacer, nos dejará en posibilidad de clasificar las disposiciones, de acuerdo a la materia o finalidad, en **orgánicas** -- las que se refieren a la estructura administrativa interna del órgano, competencia, jerarquía y funciones--, **sustantivas** --relativas en sí al objeto-- y **procedimentales** --las que rigen los procedimientos en sede administrativa--.

Clasificadas las disposiciones, se elabora el texto y para ello es indispensable tener presentes los aspectos axiomáticos, lógicos, lingüísticos, estructurales y los provenientes de la realidad social --estos últimos impedirán que la tarea de que se trata y su producto, sean "de escritorio", conformados desde una oficina--.

En la elaboración del Texto, empezaremos por hacer un bosquejo de contenido, a manera de índice, prosiguiendo al desglose por **títulos** y **capítulos** debidamente identificados

con su número romano en el primer caso, y en el segundo, con número arábigo progresivo - normalmente escrito con letra; Ejem: Capítulo primero---, ambos deben ir subtitulados. Después vendrán los **artículos**, que son contenidos subordinados al capítulo y al Título, luego las **fracciones** que son partes del articulado -- se identifican con número romano-- y los **incisos** que son subdivisiones de la fracción y que generalmente son diferenciadas por una letra del alfabeto: a), b), c), etc. etc.... Hay artículos que se redactan de una sola pieza y aun cuando contengan varias hipótesis, éstas se incorporan como párrafos, pero no se separa en fracciones ni en incisos.

3.2. ETAPA DE CONSTRUCCION

Es la fase de formación propiamente dicha, de la norma, es la parte central, medular de la técnica, por su importancia e implicaciones. Asumir corresponsabilidad y objetividad, el desarrollo de esta etapa, es garantía de calidad y eficacia.

Debe atenderse especialmente a los factores sustantivo y al lingüístico.

En lo que respecta al factor sustantivo, deberá abarcar: 1) **El aspecto axiomático**, que lo he denominado así, para referirme al conjunto de principios ontológicos, axiológicos, constitucionales y pragmáticos, que deben converger en el diseño del reglamento. Tales principios se desglosan en el siguiente capítulo. 2) **El aspecto lógico**, a partir de la definición del destinatario, objeto, mandato, finalidad y sanción --pueden también incorporarse los medios de defensa--.

En cuanto al factor **lingüístico**: Debe cuidarse le **léxico**, procurando la utilización de un vocabulario preciso y acorde con el sentido y finalidad del precepto. La **sintaxis**, apoya el Trabajo de redacción, procurando la coordinación de las palabras en las oraciones. El estilo, como forma particular de expresión escrita, tiene que ser conforme a la naturaleza del texto, pues no es lo mismo hacer un discurso, resolver una petición, acordar un asunto, etc., etc., que estructurar disposiciones jurídicas, con carácter obligatorio. (153)

3.3. ETAPA DE SISTEMATIZACION

Esta fase atañe a la estructura de todo el reglamento, visto como una unidad, lográndose ésta, en la medida que se den: la correlación cohesión, enlace, articulación, armonía y solidez de todas y cada una de las partes, respecto al texto en particular, y al orden jurídico en general.

3.4 ETAPA DE FORMALIZACION

Es la que se conoce como proceso reglamentario municipal y tan sólo su inicio forma parte de la técnica reglamentaria. No así su desarrollo el cual es un proceso independiente, que se aborda en el capítulo XV de este Trabajo. La Técnica en sí se aplica antes de que sea Derecho Positivo.

- (153) Relacionado con el Tema, puede consultarse: CARRIO, GENARO R. Sobre los Límites del Lenguaje Normativo. Ed. Astrea de Rodolfo Depalma y Hnos, Buenos Aires, 1972.

179.

Todo lo anterior, conducirá a simplificar y ordenar la confección de las normas jurídicas, que nunca serán perfectas ni comprender Todos y cada uno de los supuestos que emergen de la realidad social, cada vez más compleja.

El esquema expuesto sobre dicha Técnica, fue desarrollado con espíritu de colaboración, con el ánimo de delimitar las fases de una Técnica reglamentaria aplicable al Municipio, que pugna con el casuismo, así como con las vaguedades, que ve al Derecho como un conjunto homogéneo de normas esencialmente valiosas, y no como una serie de disposiciones inconexas cuyo valor radica en su fuerza coactiva.

CAPITULO XIV

PRINCIPIOS QUE DEBEN INFORMAR LA CREACION DE DISPOSICIONES REGLAMENTARIAS MUNICIPALES

•

SUMARIO

1. Principios ontológicos. 2. Principios axiológicos.
3. Principios constitucionales. 4. Principios pragmáticos.

Los principios que en este capítulo se esbozan, constituyen para mí, la esencia misma de la norma reglamentaria, el espacio y la vía hacia la perfección sustantiva del reglamento autónomo, especialmente del que incide en el ámbito de los gobernados --sin perjuicio de que puedan aplicarse también a los que rigen internamente la Administración Pública Municipal--. por tal razón, determiné abordar este tema en un apartado especial, para que aquellos a quienes se encomiende la tarea pre-reglamentaria, adquieran cabal conciencia de su singular relevancia, independientemente de la que en sí tienen los Principios General del Derecho, cuya aproximación fue materia del capítulo V.

Tanto el diseño global de la técnica, --desarrollada en el anterior capítulo-- como de los principios formulados aquí, --que a mi juicio son la parte sustantiva axiomática de tal técnica-- constituyen el centro de mi aportación y por ser originales, el único material de referencia con que conté fue la Constitución.

El esquema que sigue, dará una visión de conjunto sobre la materia que nos ocupa.

Ontológicos	- Esencialidad
	- Integridad
	- Razonabilidad
	- Especialidad
Axiológicos	- Inteligibilidad
	- Justicia
	- Bien común
Constitucionales	- Seguridad jurídica
	- Supremacía constitucional 133
	- Legalidad 14 y 16
	- Primacía de las leyes federales 133
Pragmáticos	- No contravención al pacto federal 4/P. 1
	- Claridad
	- Adaptabilidad
	- Oportunidad
	- Concisión
	- Asequibilidad
	- Utilidad

PRINCIPIOS
(correspondientes a la
etapa de construcción
sustantiva axiomática)

1. PRINCIPIOS ONTOLOGICOS

Son el conjunto de reglas que atañen al **ser** --en cierta forma al deber ser también-- de las disposiciones reglamentarias municipales, distinguiendo sus cualidades trascendentales, desde el punto de vista jurídico.

Impulsan el mejoramiento intrínseco de las repetidas normas, que a futuro habrán de convertirse en Derecho positivo.

- **Esencialidad:** La norma no debe ser vacía, ociosa, sino encerrar un contenido primordial de carácter jurídico, conceptual y fácticamente valioso e intrínsecamente relevante para el mundo del Derecho y de la realidad.

Este principio conlleva la observancia de los Principios Generales del Derecho y los de carácter axiológico.

- **Integridad:** Con sus propias limitantes, la disposición debe ser completa, toda vez que de no ser así, surgen las llamadas **lagunas legales**, vacíos que tienen que ser colmados por quien vaya a aplicarla y por el intérprete, a través de la legislación supletoria o de la invocación a las fuentes subsidiarias del Derecho.

Si bien es cierto que ninguna norma --por perfecta que sea o que parezca-- puede ser omnicomprensiva, igualmente cierto es que en la medida de lo posible, ha de abarcar las diversas hipótesis, respecto a sus elementos y efectos de su incumplimiento.

- **Razonabilidad:** Este principio que incide en la esencia misma del reglamento, consiste en dotarlo de un equilibrio tal, que sea capaz de justificar su expedición, se relaciona con la lógica. Para que se surta este postulado, es necesario que aquellos a quienes se encarga la preparación del anteproyecto, sean así también razonables, que sepan ponderar lo justo, adecuado, bueno, verdadero y acertado, reflejando esta adjetivación en el producto de su quehacer.

- **Especialidad:** Según la materia de que verse el reglamento, se requiere además del elemento jurídico, el elemento técnico especializado. No puede prescindirse de éste, sobre todo en cuestiones tan particulares como en tratándose de construcciones, ecología, tránsito y muchas más, en las que es necesario dar intervención a peritos conocedores de la propia materia.

En consecuencia, no basta la intervención del especialista en Derecho, es indispensable que se brinde un apoyo sólido por profesionales del ramo a regular.

- **Inteligibilidad:** Para que la norma se cumpla y cobre vigencia real, es preciso que se comprenda, que se entienda su texto. No debe ser oscura, ni constituirse en prueba de erudición. Este principio está vinculado de manera inmediata con su construcción lingüística y con su estructura lógica.

2. PRINCIPIOS AXIOLOGICOS

En suma constituyen directrices a seguir, para que la disposición reglamentaria tienda a la realización de los valores supremos, que están incardinados en el concepto mismo del Derecho, y conforman la esencia de éste.

- **Justicia:** Tanto se ha escrito sobre ella y sin embargo poco sabemos todavía acerca de su inconmensurable trascendencia. Por ser un valor excelso, complejo, del que sólo cobramos conciencia cuando padecemos porque no está presente, debe inspirar la creación de toda norma jurídica. La justicia no debe ser algo etéreo y huidizo, sino principio y valor actuante y vivo, que sirva de numen en la formación del Derecho positivo. Este a su vez implica los dos restantes que se abordan bajo este epígrafe.

- **Bien Común:** Es la causa final de toda sociedad, que garantiza un orden proporcional y equitativo, teniendo como elemento formal la autoridad. Bajo este postulado, la Administración Pública contribuye a lograr el bienestar comunitario local, creando normas que propicien una atmósfera de paz y seguridad. Este es un concepto dinámico, que va ajustándose a las necesidades de la población y a los cometidos municipales. Por eso, el reglamento deberá ser una herramienta que propicie su realización.

- **Seguridad Jurídico:** Es principio y finalidad primordial del orden jurídico, porque constituye el aseguramiento, la certeza de conductas y vínculos entre los individuos que forman la sociedad. Las Leyes Fundamentales la conocen como un derecho humano inalienable, que debe respetarse, protegerse y regularse.

3. PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES

Éstos, provienen de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, debiéndose ajustar a ellos, no sólo los reglamentos, sino todo el orden jurídico en el contexto nacional.

- **Supremacía Constitucional:** Se encuentra establecida esta base, en el artículo 133 de la Ley Fundamental y se traduce en la inexcusable sujeción a ella, de todas las normas jurídicas y de todos los actos de las autoridades. Alude específicamente a los jueces de cada Estado, prescribiendo que se arreglarán a dicha Constitución a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados.

Un reglamento municipal que externa o formalmente cumpla con los requisitos, pero que se extralimite o se oponga a la Constitución, carece de validez y por tanto de obligatoriedad.

- **Legalidad:** Este se enuncia y condensa en la máxima que dice: " El Poder Público puede hacer todo lo que la ley prescribe y el gobernado, todo lo que no lo prohíbe ". Es un principio muy amplio, consagrándose en el Código Fundamental, en los artículos 14 y 16. Implica en nuestro caso, la obligación de que los reglamentos municipales establezcan el derecho de audiencia y de debido proceso. En sus partes relativas dichos preceptos señalan: *"Art. 14.- A ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna. Nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho". "Art. 16.- Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento."*

No pueden perderse de vista en el diseño de la norma reglamentaria, las prescripciones anotadas; y es necesario subrayarlo, en virtud de que múltiples reglamentos contienen violaciones a esta garantía. Por señalar en vía de ejemplo, tenemos las partes en que se prevén las sanciones por infracciones a los preceptos de los bandos, reglamentos u ordenanzas, donde a menudo los ayuntamientos olvidan las previsiones para tutelar al derecho que nos ocupa, como es el caso de la falta de pago del servicio público de agua potable --u otras materias más-- indicándose como sanción el corte o suspensión de suministro del vital líquido, en lugar de establecer el procedimiento económico-coactivo para lograr la efectividad del crédito.

4. PRINCIPIOS PRAGMATICOS

Agrupo bajo este rubro, algunas reglas útiles para mejorar el ejercicio de la potestad reglamentaria municipal

- **Claridad** : Las disposiciones deben ser precisas, definidas, explicarse de manera natural por sí mismas, para que el gobernado las cumpla. Esta cualidad se relaciona con la construcción lingüística y aunque directamente atañe a la forma, no está por demás la exigencia de claridad respecto al fondo.

- **Adaptabilidad**: El reglamento debe dar cabida a las nuevas situaciones que van surgiendo de la realidad, modificándolo a fin de que se ajuste a las condiciones, necesidades y circunstancias historico-sociales. De otra manera será rebasado por los hechos, por la costumbre. Tal principio es reflejo del dinamismo propio del orden jurídico y precisa de una constante revisión que permita adaptarlo con modificación del articulado y sin consecuente derogación. Tal principio conlleva la posibilidad de realizar audiencias o foros de consulta popular para que la adaptación no se de como resultado de un proceso de idealización.

- **Oportunidad:** Ponderar el momento de expedición, es labor no sólo de quienes formulan el anteproyecto, sino del mismo ayuntamiento, toda vez que la norma debe salir cuando sea conveniente. No antes, ni después.

- **Concisión:** Este principio está vinculado especialmente con esencialidad, puesto que la disposición a la vez que sustanciosa, debe ser precisa, lacónica, bien construída, que no haya lugar para lo superfluo. Un contenido sucinto, es preferible que uno prolijo, el primero da lugar a la interpretación y el segundo con frecuencia conduce a la equivocación, tanto del que la aplicará, como del propio destinatario.

- **Asequibilidad:** Quien formula materialmente los proyectos, debe cerciorarse de que al convertirse en Derecho Positivo, sean alcanzables y accesibles sus prescripciones. De no seguir esta regla, puede llegarse a la ineficacia.

- **Utilidad:** La disposición reglamentaria debe llevar ínsito un beneficio para sus destinatarios y para la sociedad misma. La potestad que le da origen, ha de ejercerse en provecho de la comunidad, con fines predeterminados y con una función concreta, en el contexto plenario del Derecho.

CAPITULO XV

EL PROCESO REGLAMENTARIO MUNICIPAL

SUMARIO

1. El procedimiento legislativo en general.
2. El proceso reglamentario municipal.

El procedimiento de creación de reglamentos municipales, debe estar integrado por una serie de fases sucesivas, técnicamente conformadas, diferenciadas entre sí, pero articuladas.

Considero que para la elaboración de un reglamento municipal, debe seguirse un procedimiento similar al que se lleva a cabo para crear una ley, porque como lo he venido sosteniendo reiteradamente, uno y otra , tienen la misma naturaleza desde el punto de vista material. No es ésta la única razón, sino también la conveniencia de que los ayuntamientos, cobren solidez en el ejercicio de su potestad reglamentaria y que ésta en principio, quede reflejada en su propio reglamento interior.

Se trata pues, de diseñar las etapas correspondientes al proceso formal de producción de reglamentos.

1. EL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO

Antes de entrar en el diseño y propuesta de un procedimiento reglamentario municipal, es conveniente analizar el tema que da nombre a este epígrafe, por la clara utilidad en el logro del objetivo trazado.

Paolo Biscaretti Di Ruffia (154) distingue al respecto tres fases:

1) **Introductiva:** La iniciativa (gubernativa, parlamentaria, popular, etc.).

2) **Constitutiva:** La aprobación de las Cámara (mediante los procedimientos: ordinario, abreviado, descentralizado y mixto; y con la posible manifestación del veto suspensivo simple presidencial, que ha sustituido la sanción regia).

3) **Integradora de la eficacia:** A) la promulgación y B) la publicación.

Las etapas de elaboración de la ley, según Hauriou (155) son Tres: iniciativa, discusión y promulgación.

León Duguit (156) al respecto sostiene: "Sean leyes o sean acuerdos las decisiones votadas por las Cámaras, el procedimiento parlamentario es siempre el mismo. Y, Salvo pequeñas diferencias, es también el mismo para las dos Cámaras. Por `esta razón no

(154) Derecho Constitucional. [Trad.: Pablo Lucas Verdu] 1ra. reimpresión, Ed. Tecnos, Madrid, 1973, p. 387

(155) HAURIOU, ANDRE. Derecho Constitucional e Instituciones Políticas. Ed. Arieu, 1971, p. 623.

(156) Manual de Derecho Constitucional. [Trad.: José G. Acuña] Ed. Francisco Beltrán, Madrid, 1921, p. 403.

hablaremos más que de la Cámara de Diputados, entendiéndose que, a menos de observación en contrario, lo que se dice de la Cámara es aplicable al Senado. Este procedimiento parlamentario se contiene y determina principalmente en los reglamentos de las Cámaras; las leyes constitucionales y las leyes ordinarias no contienen disposiciones acerca de él.

El procedimiento parlamentario comprende cuatro fases: 1a., la proposición hecha por aquellos a quienes se reconoce el derecho llamado de iniciativa parlamentaria; 2a., el estudio de la proposición por la Comisión correspondiente; 3a., la discusión en sesión pública, y 4a., la votación."

Carré de Malberg (157) distingue cinco etapas: 1)Iniciativa, 2) deliberación, 3) adopción o aprobación, 4) promulgación y 5) publicación.

En el contexto del Derecho Mexicano, se hace obligada la consulta a connotados juristas que abordan esta temática.

Así, Felipe Tena Ramírez (158) señala: "En la primitiva Constitución de 1857, el art. 71 disponía en sus escasos renglones que los trámites para la formación de las leyes, previstos por el art. 70, podían estrecharse o dispensarse en caso de urgencia notoria, por el voto de dos tercios de los diputados presentes. Dichos trámites suponían la existencia de una sola Cámara, pues era el unicamarismo el sistema entonces en vigor, y consistían esencialmente en el dictamen de la Comisión, o en una o dos discusiones, en pasar al Ejecutivo copia del

(157) Op. Cit. P. 354

(158) Derecho Constitucional Mexicano, 27va. Edición, Ed. Porrúa, México, 1993, pp. 290-291.

expediente para que manifestara su opinión, de ser favorable la cual se votaría desde luego la ley y, en caso contrario, se pasaría nuevamente el asunto a Comisión y en seguida a discusión y votación.

Cuando en el año de 1874 se introdujeron al bicammarismo y el veto Lerdo de Tejada, autor de las reformas, modificó de modo sustancial los artículos 70 y 71, estableciendo minuciosamente la tramitación, en ambas Cámaras, de la formación de las leyes y decretos. Previéronse en la Constitución todos los detalles en los trámites y no se reservó para el Reglamento lo que a éste corresponde, conforme a una acertada técnica legislativa.

En su art. 72 la Constitución de 1917 acogió en lo general aquella tramitación, salvo en lo relativo al fortalecimiento del veto.

No sólo incurrieron el reformador de 1874 y el Constituyente de 1917 en la impropiedad de incluir en la Constitución la reglamentación que pertenece a los ordenamientos secundarios, sino que además adolecieron de oscuridad y desorden en la profusa tramitación que instituyeron.

Con relación al punto que nos ocupa, Eduardo García Máynez, indica lo siguiente: "En el moderno proceso legislativo existen seis diversas etapas, a saber: iniciativa, discusión, aprobación, sanción, publicación e iniciación de la vigencia.

A fin de explicar en qué consisten los diferentes momentos de tal proceso, tomaremos como ejemplo las diversas etapas de la formación de las leyes federales, de acuerdo con la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos. Las reglas que lo norman hállanse contenidas

en los artículos 71 y 72 de la citada ley fundamental, y 3 y 4 del Código Civil del Distrito. Los primeros refiérense a la iniciativa, la discusión, la aprobación, la sanción y la publicación; los últimos fijan reglas sobre iniciación de la vigencia.

Son dos los poderes que en nuestro país intervienen en la elaboración de las leyes federales: legislativo y ejecutivo. La intervención de aquél relacionarse con las tres primeras etapas; la de éste, con las restantes." (159)

El constitucionalista Daniel Moreno, por su parte considera que: "En suma, se debe decir que en nuestros días la ley surge del poder público, con su carácter de generalidad; y se considera que tiene dos elementos: uno de orden material, que es el contenido de la norma jurídica; el otro de carácter formal, o sea la forma que exige para expedirla.

Sin embargo, el proceso no es tan sencillo. Existen varias etapas, que son: iniciativa, discusión, aprobación o rechazo; en el primer caso promulgación y, finalmente, publicación." (160)

En cuanto al proceso de formación de las leyes, Martínez de la Serna apunta: Es muy prolija la redacción prescriptiva, (del artículo 72 constitucional) debiendo contener a juicio nuestro, como parte medular, la clave del proceso, que con cierto grado de dificultad se puede desentrañar. La llave maestra que abre sintéticamente el contenido del proceso legislativo es la determinación de que como máximo solamente, por el número de veces se estudia, discute y vota en la Cámara un proyecto de ley.

(159) Introducción al Estudio del Derecho, 42va. Edición, Ed. Porrúa, México, 1991, pp. 53-54,

(160) MORENO, DANIEL. Derecho Constitucional Mexicano, 11va. Edición, Ed. Porrúa, México, 1970, p. 431,

A pesar de ser tan extenso el articulado y contener disposiciones que debieran ser pertenecientes al reglamento del Gobierno interior del Congreso de la Unión, no previene dos hipótesis. Primero no se regula --al dejarse de estudiar un proyecto para tratarlo en el siguiente "período de sesiones--, el número de períodos en los que se podría seguir votando el proyecto, lo cual ocurre cuando cada Cámara en su respectivo turno ha estudiado ya dos veces dicho proyecto y no han obtenido aprobación de ley. Segunda, no se ve el procedimiento en la posibilidad de que el proyecto corresponda nada más a una Cámara.

Es trascendente y por tanto positiva la mención que el artículo hace sobre las posibles imprecisiones u oscuridades de la ley, lo cual se precisa o aclara, al fijar la interpretación llamada auténtica, por emanar del propio Poder Legislativo y que se expresa así según el propio artículo: "En la interpretación, reforma o derogación de las leyes o decretos, se observarán los mismos trámites establecidos para su formación", con lo cual se fijan los lineamientos para reformas y derogaciones; aquí también falta la inclusión a la abrogación.(161)

Al referirse al proceso legislativo en el Derecho Mexicano, el Dr. Villoro Toranzo, coincide con García Máynez, al identificar seis fases: iniciativa, discusión, aprobación sanción, promulgación, publicación e iniciación de la vigencia. (162)

(161) MARTINEZ DE LA SERNA, JUAN ANTONIO. Derecho Constitucional Mexicano. Ed. Porrúa, México, 1983, pp. 314-315.

(162) VILLORO TORANZO, MIGUEL. Introducción al Estudio del Derecho. 8va. Edición, Ed. Porrúa, México, 1988, p. 174.

Con base en la exégesis a los artículos 71 y 72 de la Ley Fundamental de nuestro país, sería de esperar, la total coincidencia de los tratadistas, en el distingo de las fases o etapas que integran el proceso de formación de las leyes, no obstante, del análisis anterior se concluye la diversidad de posiciones de los autores, que en realidad son explicables desde la perspectiva que asumen.

2. EL PROCESO REGLAMENTARIO MUNICIPAL

Dentro de un Estado de Derecho, resulta inadmisibile el desarrollo del quehacer público, basado en la improvisación, la rutina o la costumbre, toda vez que las atribuciones de un ente público deben ceñirse indefectiblemente a normas jurídicas.

Esta premisa que sea presenta como una inquietud constante y manifiesta, en el desarrollo de la presente investigación, debe conducirnos a no hacer treguas para quedarnos en la espera de soluciones, aunque bien sabemos que es una tarea inagotable.

Como ya se ha afirmado, por una parte es cada vez más abundante la cantidad de disposiciones y por otra, en el ámbito municipal es ostensible la carencia de las pertinentes. Por eso reitero aquí, la necesidad de diseñar un proceso reglamentario municipal, desde el punto de vista externo, de forma, que se la traza elemental a seguir por un ayuntamiento o concejo municipal, en la creación de su propio reglamento interior.

FALTA PAGINA

No. 195

Si como resultado de la deliberación se aprueba mayoritariamente o por unanimidad la iniciativa, se prosigue con el agotamiento de las siguientes fases. Si es rechazada tal iniciativa, es conveniente que la comisión exprofeso, recoja las observaciones, objeciones y sugerencias formuladas por los demás miembros del ayuntamiento, así como que apoye la tarea de adición, supresión o modificación del proyecto, con las opiniones de expertos en la materia de que se trate el reglamento, y necesariamente en asesores jurídicos. Sobre el texto ya adaptado, el ayuntamiento deberá decidir expresamente si queda aprobado o no, dejando constancia en actas de sus actuaciones. Para el segundo caso, no debe sugerirse un trámite complejo, ni el reenvío o la sustitución de comisiones. El pronunciamiento que al respecto haga el ayuntamiento, es necesario que tenga el carácter de definitivo.

De otra manera, se complicaría y se volvería interminable esta etapa del procedimiento aludido.

3) Aprobación: Es la continuación del proceso reglamentario municipal, en virtud, de la cual el órgano colegiado competente, expresa su aquiescencia con la iniciativa discutida. Esta manifestación de voluntad debe ser expresa y no establecerse presuntivamente. No basta que esa voluntad se exteriorice para que surta sus efectos legales como reglamento, puesto que es indispensable continuar agotando las subsecuentes fases.

4) Sanción: Es el acto por medio del cual, el Presidente Municipal acepta y confirma el reglamento, en su calidad de titular de la función ejecutiva.

En este supuesto, no podría establecerse la facultad de vetar un reglamento o bando, que se tradujera en la negativa de sanción, toda vez que sería ilógico esperar que el Presidente Municipal en su carácter de miembro del ayuntamiento votara a favor del proyecto; y en su

carácter de autoridad ejecutiva lo vetara. A parte y aun en el caso de que no lo hubiera aprobado en la sesión del ayuntamiento, es preciso acotar que dicho funcionario es sólo ejecutor de las decisiones del cuerpo edilicio.

5) **Promulgación:** Es el acto por medio del cual, el Presidente Municipal proclama solemnemente y ordena cumplir y hacer cumplir el bando o reglamento de que se trate. La sanción entraña una declaración unilateral por la que admite y ratifica las normas, en tanto que la promulgación es el mandato que obliga a su observancia.

6) **Publicación:** Es la etapa del proceso reglamentario municipal, por medio del cual se da a conocer oficialmente -- en los diarios, boletines, periódicos o gacetas oficiales, según sea el caso-- la nueva normatividad, a quienes deban cumplirla.

7) **Iniciación de la vigencia:** Es el momento a partir del cual se hace obligatorio el cumplimiento de un bando o reglamento. Esa fecha debe quedar plasmada con toda claridad en un artículo transitorio.

Con esta fase queda concluído el proceso de formación de bandos o reglamentos municipales y queda así también delineado, el contenido esencial del reglamento interior, que entre otras cosas deberá prever los requisitos de quórum, el orden de los debates, la formación y tareas de las comisiones de regidores, la emisión de los votos al seno del ayuntamiento, las formalidades para el levantamiento de las actas por el secretario, las sesiones ordinarias, extraordinarias, públicas o secretas y demás aspectos que atañen al cuerpo colegiado de mérito.

CAPITULO XVI

LIMITES A LA POTESTAD REGLAMENTARIA MUNICIPAL

SUMARIO

1. Límites a la potestad reglamentaria municipal.
2. Límites formales. 3. Límites sustanciales.

La potestad reglamentaria municipal, no es irrestricta, toda vez que su ejercicio, se encuentra circunscrito en forma general, por lo que prescriben tanto la Constitución General de la República, las particulares de las Entidades Federativas y la legislación. No obstante la irrefutabilidad de este aserto, conviene dejar establecido que no es la única limitante, como se desprenderá del análisis concreto sobre tal tema. Dada la estructura diseñada para exponer los resultados de este trabajo, un aspecto tan relevante se ha elegido para cerrar el capitulado, porque a parte de determinar los confines dentro de los que puede actuar el ayuntamiento, orienta a quienes materialmente hacen los proyectos.

1. LIMITES A LA POTESTAD REGLAMENTARIA

Demarcar el espacio jurídico en que debe desplegarse la potestad reglamentaria municipal, es una tarea compleja a la vez que inaplazable. Su utilidad e importancia, en la teoría como en la práctica, se advierten a simple vista, porque de tales límites emana el elemento de juridicidad de toda disposición general dictada por el ayuntamiento, determinando su validez y eficacia.

El reglamento como norma imperativa y general, que regula internamente a la Administración Pública o las relaciones de ésta, con los gobernados dentro de una circunscripción territorial determinada, debe ajustarse rigurosamente a los fines, términos y contenido que derivan de su función dentro del Estado de Derecho. El ejercicio de esta competencia pública, lleva implícito el principio de racionalidad y el de legalidad.

Actuar dentro de los límites en cuestión, es garantizar la validez y eficacia de los propios reglamentos, dado que constriñen a observar los presupuestos relativos a la competencia, la exteriorización de la voluntad del ayuntamiento --que debe estar exenta de vicios-- asimismo, debe haber licitud en el motivo, objeto o fin y cumplirse con el procedimiento previsto para su creación.

Otros linderos que tienen igual o mayor importancia que los anteriores, son los que atañen a la substancia misma del reglamento, y a su vinculación con otras normas de igual o mayor jerarquía, en su prelación respecto al tiempo, así como a la imposibilidad de aplicarlo retroactivamente.

Tales consideraciones permiten inferir por consiguiente, que los límites formales y substanciales de la potestad en estudio, determinan el grado de validez y eficacia de las disposiciones dictadas con motivo de su ejercicio.

•

2. LIMITES FORMALES

Son todas aquellas reglas y requisitos externos, que deben confluír en la formación de un reglamento municipal y que en seguida se analizan.

- **Competencia:** Deriva del artículo 115-II de la Constitución General de la República y se otorga expresamente a los ayuntamientos. Por tanto, sólo éstos pueden expedir bandos, reglamentos y cualquiera otra disposición de carácter general, de manera que si alguna otra entidad pública pretende imponer o crear disposiciones en el ámbito de gobierno de que se trata, esas carecerán de validez y por ende, de obligatoriedad.

- **Exteriorización de la voluntad del ayuntamiento:** No basta que este órgano deliberante tenga la pretensión de hacer las normas que le atañen. En todo caso, es indispensable que se manifieste formalmente y que al externarse tal voluntad, se encuentre libre de vicios --error, dolo, violencia, mala fe, que en nuestros tiempos no es remoto que se presenten, dada la pérdida de valores y el escaso o nulo respeto hacia la autoridad, tanto por quienes son indignos de detentarla y ejercerla, como por los gobernados que a menudo e impunemente, quebrantan el orden jurídico y con él, el orden público y las instituciones, sin que haya de hecho, la estructura y decisión, capaces de proceder en consecuencia--.

- **Jerarquía normativa:** Dentro del orden jurídico existen escalas o grados en la regulación de las conductas. Así, la norma superior determina el contenido de la inferior y ésta será válida en la medida de su congruencia con la primera, ascendiendo en una construcción jurídica piramidal. El lugar de los reglamentos municipales en esa jerarquía, ya ha sido abordado en el capítulo II de esta obra.

- **Licitud en el motivo, objeto o fin:** Parecería innecesario a simple vista, referirse a este límite formal. Tan parece y dada su obviedad, que ninguno de los autores consultados se refiere a éste. No obstante, la proclividad al error del ser humano, su conducta no siempre bien motivada y sus fines poco o nada claros, bajo un liderazgo espurio, podrían inducir a los demás miembros del ayuntamiento, a la prosecución de un objeto o fin ilícito, mediante el dictado de una disposición, que naturalmente engendraría la antijuridicidad y el correlativo derecho a su inobservancia. Por eso es que considero importante incorporar como límite en la teoría y en la práctica, la licitud, en los términos anotados.

- **Observancia del proceso reglamentario:** Como ya lo indicaba en el capítulo anterior, para la creación de tales disposiciones, debe cumplirse con cada una de las fases de dicho proceso. Su carácter de *solemnitatem*, convierte a este límite en una exigencia formal que si no se cubre, acarrea la falta de obligatoriedad y que la propia disposición, sea jurídicamente inexistente.

- **Bases normativas que deberán establecer las legislaturas de los Estados:** Este es un límite formal que impone el artículo 115-II de la Constitución General de la República, creando enormes confusiones porque la expresión "bases normativas", es del todo imprecisa y ambigua. De cualquier forma es Derecho positivo vigente. Sin embargo, estimo que este límite no se justifica, en función de la autonomía municipal. Una indebida interpretación de

tan cuestionable parte del precepto relativo, puede dar origen a que se coarte o restrinja por parte de las legislaturas, tan fundamental potestad de los ayuntamientos. A mi juicio es indispensable que desaparezca esta limitante, del texto constitucional.

3. LIMITES SUSTANCIALES

El otro grupo de restricciones, se compone con los principios que inciden en el ser, en la substancia, en la naturaleza misma de la norma reglamentaria municipal. Estos límites son inmanentes a la potestad de referencia y se concretan en los siguientes postulados.

- **Principios de reserva de ley:** Los reglamentos municipales no pueden irrumpir el área que es propia del Poder Legislativo; por tanto su contenido material está limitado fundamentalmente por los artículos 28, 73, 117 y 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En tratándose de las materias a que se refieren los preceptos aludidos, estamos en presencia de una **reserva de ley absoluta**, en virtud de la cual, el legislador estatal, y naturalmente los ayuntamientos, quedan impedidos para emanar disposición alguna.

- **Principio de remisión normativa:** Es a contrario sensu del anterior, el envío que el legislador hace en relación con ciertas materias que deben ser reglamentadas. Al respecto, Baño León sostiene: Es casi una obviedad decir que la naturaleza y límites de la remisión que la ley puede hacer al reglamento depende de la concepción que se tenga de la reserva de ley o, expresado en términos de Derecho positivo, de cómo se encuentre configurada la reserva de ley en la Constitución. De la interpretación que se de al hecho de que la Constitución prevea que determinadas materias se regulen por ley, o de acuerdo con la ley, derivará

indudablemente la extensión del poder del legislador de remitir al reglamento la regulación de determinados aspectos de la misma. (163)

Para Antonio Embid Irujo, el Gobierno necesitará de autorización legislativa para actuar --remisión-- en aquéllos ámbitos donde exista una reserva de ley que haya sido cumplida por el Legislativo mediante la emanación de una ley formal. Desde este punto de vista la remisión no es prescindible, sino necesaria para abrir la posibilidad de actuación del gobierno en un espacio que le estaría vedado a priori por mandato constitucional. (164)

Más adelante el mismo autor afirma que la remisión normativa, como concepto y como técnica, tiene virtudes e insuficiencias. Insuficiencias en cuanto que no es palabra que sirva para englobar todas las posibilidades de existencia de potestad reglamentaria, a no ser que la remisión se predique de la misma relación Constitución-Gobierno, lo que situaría el tema en terrenos angélicos y, por tanto, poco útiles jurídicamente. Pero virtudes también en cuanto sirve para hacer presente una de las enseñanzas perpetuas de un sistema constitucional basado en la separación de poderes: que allí donde la Constitución entrega una materia a uno de los poderes, para que otro pueda actuar será necesaria, en todo caso, una autorización del poder llamado por la Constitución, una autorización cuya misma extensión dependerá de límites derivables de la Constitución y que no queda, por tanto, a la disposición del poder determinado en sede constitucional. (165)

(163) BAÑO LEON, JOSE MARIA. Los Límites Constitucionales de la Potestad Reglamentaria, Ed. Cívitas, Madrid, 1991, p. 37.

(164) EMBID IRUJO, ANTONIO. Introducción a la Teoría del Reglamento. 5ta. Edición.

(165) Supra Ibidem.

- **Principios Generales del Derecho:** La función limitativa de estos Principios, ya quedó expuesta en el capítulo V de esta investigación y aun cuando a él remito, considero de importancia referir lo que apunta Cassagne, en torno a este tema: Los reglamentos deben ajustarse a los principios generales del derecho.

Los Principios Generales del Derecho operan también como límites al poder reglamentario por parte de la Administración cuyo ejercicio debe ajustarse a ellos. La compatibilidad entre los reglamentos y los Principios Generales del Derecho, obedece a que siendo éstos causa o fuente del ordenamiento su violación tornaría ilegítima cualquier norma general que emita la Administración, ya se trate de reglamentos de ejecución, autónomos, delegados o de necesidad y urgencia, los cuales se hallarían, en tales supuestos, viciados en su elemento objeto, pues, como ha sostenido el Consejo de Estado francés, un reglamento que conculca un Principio configura el mismo tipo de invalidez que la violación de la ley.

Esto es así, por cuanto los Principios integran el bloque de legitimidad que pertenece al orden público administrativo, cuyo apartamiento por parte de la Administración provoca una nulidad absoluta, siendo ésta, por otra parte, la solución que expresamente consagra la ley nacional de procedimientos administrativos, al sancionar las consecuencias de la violación de la ley. (166)

(166) CASSAGNE, JUAN CARLOS. Los Principios Generales del Derecho en el Derecho Administrativo, Ed. Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 1988, pp. 48-49.

- **Principio de irretroactividad:** Se refiere a que las disposiciones contenidas en un bando o reglamento municipal, no deben aplicarse a los hechos realizados con antelación a la vigencia del nuevo ordenamiento. Este es en apariencia un principio sencillo, pero las dificultades provienen de su aplicación vinculada al Derecho Transitorio, y así encontramos por ejemplo los actos de tracto sucesivo, los continuos o de efectos continuados, respecto de los que surge la necesidad de definir por cuál norma deben regirse, por la anterior o por la que entra en vigor. Algunas interpretaciones que se derivan a su vez de este principio, se basan en la teoría de los derechos adquiridos, según la cual las normas son retroactivas cuando destruyen o restringen los derechos adquiridos bajo el imperio de una ley anterior, diferenciando lo que son éstos, respecto a las simples expectativas de derecho. En nuestro país esta teoría es aceptada por la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

La Constitución General de la República establece este principio en su artículo 14 en cuanto a la ley, siendo extensivo al reglamento.

El artículo 14 constitucional establece: que a ninguna ley se dará efecto retroactivo, en perjuicio de persona alguna, y como no dice qué debe entenderse por retroactividad de una ley, hay que acudir a la doctrina, para fijar ese concepto. La ley es retroactiva cuando vuelve al pasado, para cambiar, modificar o suprimir los derechos que se derivan de un acto jurídico, son derechos adquiridos.

La Suprema Corte ha aceptado la moderna teoría de que una ley es retroactiva, cuando vuelve sobre el pasado, para apreciar las condiciones de legalidad de un acto o para modificar los efectos de un derecho ya realizado. El principio general es que la aplicación de toda ley es inmediata, esto es, que se aplica en el presente, pero que no puede ser aplicada al pasado. Esta distinción se ve con claridad cuando se trata de situaciones jurídicas nacidas o extinguidas bajo el imperio de una ley, pero requiere algunas explicaciones: cuando la duración de esa situación jurídica, nacida al amparo de una ley; si la nueva ley pretende aplicarse a hechos verificados, es retroactiva; si comprende situaciones en curso, será necesario establecer una separación entre las partes, anteriores a la fecha del cambio de legislación, que no podrán ser tocadas, sin que la ley nueva sea retroactiva, y las posteriores, para las cuales la misma ley tendrá un efecto inmediato. El derecho de una situación jurídica, comprende tres momentos: el de constitución, el de producción de sus efectos, y el de extinción. Las leyes que gobiernan la constitución o extinción de una situación jurídica, no pueden, sin ser retroactivas, aplicarse a la Constitución o extinción realizadas; las que gobiernan los efectos de esa situación, tampoco pueden, sin ser retroactivas referirse a los efectos producidos bajo el imperio de la ley anterior; ahora bien, hay actos de tracto sucesivo, esto es, que sus efectos se producen de una manera continua; de modo que la nueva ley rige a partir de la fecha de su promulgación; por consiguiente, imponer la carga de la aplicación de ésta por razón de hechos verificados antes de la vigencia de la nueva ley, es dar a la misma un efecto retroactivo.

CONCLUSIONES

PRIMERA.- Las potestades públicas --De mando, reglamentaria, sancionadora y jurisdiccional-- son una derivación de la supremacía estatal, teniendo como caracteres los siguientes: inalienables e intransferibles, irrenunciables, imprescriptibles, inmodificables, expresas y específicas.

SEGUNDA.- En la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no se establece con precisión, cuáles son los órganos y titulares que están dotados de competencia para ejercer la potestad reglamentaria.

TERCERA.- La manida pero poco esclarecida expresión "Estado de Derecho", significa la regulación, sometimiento y control de la colectividad y del poder público, de sus órganos y funciones por medio del orden jurídico.

CUARTA.- La potestad reglamentaria municipal, dentro de la jerarquía normativa, no ha sido suficientemente abordada en la doctrina, en la práctica ni en la jurisprudencia, constituyendo ésto, sólo un reflejo de la poca importancia que le conceden los ayuntamientos. A veces por falta de preparación idónea de los municipales y a veces porque su dimensión se pierde en la rutina de una administración casi doméstica.

QUINTA.- La sustantividad jurídica del reglamento desde el punto de vista formal, es un acto de la Administración --no un acto administrativo-- y desde el punto de vista material, es de carácter legislativo, sin que ello constituya una excepción al principio de división de poderes, ni delegación alguna por parte del Poder Legislativo.

SEXTA.- En el contexto del Derecho mexicano, considero que los reglamentos pueden clasificarse desde tres puntos de vista: 1) Orgánico o subjetivo, 2) vinculación con la ley; y 3) contenido o materia.

SEPTIMA.- Los Principios Generales del Derecho, son fuente de éste, porque recogen en sí la esencia de lo jurídico, al fundarse en la naturaleza del hombre como ser libre, social y racional. Tales Principios cubren cuatro funciones: 1) Interpretativa; 2) integrativa; 3) directiva; y 4) limitativa, que deben ser tomadas en cuenta en tratándose de la reglamentación municipal.

OCTAVA.- El Poder Judicial de la Federación, ha aceptado en términos generales, que el reglamento es un acto formalmente administrativo y materialmente legislativo, diferenciándose con la ley, en cuanto a su finalidad y área de aplicación.

NOVENA.- La potestad reglamentaria municipal no es irrestricta, porque su ejercicio está constreñido por el propio sistema legal del cual forma parte. El reglamento municipal como Derecho positivo, tiene eficacia no por su más o menos lograda justicia, sino por su validez formal. Desde el punto de vista del deber ser, es necesario que dichas normas se oriente a la concepción de valores y se funden en ellos.

DECIMA.- El tema de la reglamentación municipal adquiere renovada vigencia, al inscribirse en la noción contemporánea del Estado de Derecho. En este ámbito no debe seguirse actuando por influjo de la costumbre, ya que ésta no es fuente legitimadora del quehacer público, en acatamiento del principio de legalidad.

DECIMA PRIMERA.- Si bien es cierto que la ley y el reglamento no son la misma cosa, igualmente cierto es que tanto una como otro, cumplen una función prescriptiva y reguladora, materialmente equivalente. Existiendo tal equivalencia, debe construirse una técnica reglamentaria, equiparable a la técnica legislativa, ambas tan necesitadas en el contexto del Derecho mexicano.

DECIMA SEGUNDA.- Interpretar los reglamentos, es explicar o declarar su contenido. Integrar es determinar su extensión y significado dentro del ámbito plenario del Derecho. No puede haber orden jurídico que carezca de función interpretativa, toda vez que las normas tienen como destino natural, su cumplimiento y aplicación.

DECIMA TERCERA.- El Derecho Transitorio está integrado por todas aquellas disposiciones de duración efímera, que permiten resolver los conflictos de las normas por razón del tiempo. Promulgar un reglamento, es proclamarlo solemnemente. Publicarlo, es hacerlo del conocimiento general, por los medios oficiales. La *vacatio legis*, no debe ser un período muy amplio.

DECIMA CUARTA.- Abrogar un reglamento, es dejar a éste en su totalidad, sin eficacia jurídica. Derogar, es revocar parcialmente el reglamento o dejar sin efecto determinadas disposiciones contenidas en el mismo.

DECIMA QUINTA.- Cuando por el indebido ejercicio de la potestad reglamentaria municipal, se violan derechos del gobernado, es indispensable contar con medios de defensa.

DECIMA SEXTA.- No todos los Estados de la República cuentan con tribunales de lo contencioso administrativo y de aquellos donde existe, la mayoría enfrenta la imposibilidad legal de conocer de los juicios en los que se impugnen disposiciones reglamentarias. El juicio sólo procede contra actos concretos de aplicación.

DECIMA SEPTIMA.- Puede combatirse la norma reglamentaria, de manera directa, por medio del juicio de amparo, aun cuando la declaración del Poder Judicial Federal, no puede llegar a tener efectos generales, por virtud de los principio de relatividad de la sentencia y de inderogabilidad singular del reglamento.

DECIMA OCTAVA.- Algunas de las deficiencias más frecuentes, en el ejercicio de la potestad reglamentaria municipal, son: 1) Creación de disposiciones para regular situaciones o actividades concretas, 2) disposiciones provenientes de "reglamentos-tipo" o copias textuales de otros reglamentos, 3) exceso de disposiciones, 4) ausencia de disposiciones, 5) extralimitación en la competencia material, 6) inconstitucionalidad, 7) casuismo, 8) ambigüedad, 9) contraposición y 10) vacuidad.

DECIMA NOVENA.- La técnica reglamentaria municipal, debe comprender cuatro etapas: 1) Planeación; 2) construcción; 3) sistematización y 4) formalización.

VIGESIMA.- Los principios que deben informar la creación de disposiciones reglamentarias municipales, son de carácter ontológico, axiológico, constitucional y pragmático.

VIGESIMA PRIMERA.- El proceso reglamentario municipal debe estar integrado por las siguientes etapas: 1) Iniciativa; 2) discusión; 3) aprobación; 4) sanción; 5) promulgación; y 6) publicación.

VIGESIMA SEGUNDA.- Los límites a la potestad reglamentaria son: 1) Formales; y 2) materiales.

BIBLIOGRAFIA

ACOSTA ROMERO, MIGUEL. Teoría General del Derecho Administrativo, 11va. Edición, 1er curso, Ed. Porrúa, México, 1993.

ADIP, AMADO. Conflicto entre Ley y Costumbre. Ed. Depalma, Buenos Aires, 1975.

ALESSI, RENATO. Instituciones de Derecho Administrativo. Ed. Bosch, Barcelona, 1970.

BAÑO LEON, JOSE MARIA. Los Límites Constitucionales de la Potestad Reglamentaria, Ed. Cívitas, Madrid, 1991.

BOBBIO, NORBERTO. "Principi Generali di Diritto" en Novissimo Digesto Italiano. Unione Tipografico-Editrice Torinese, Torino, 1966.

BISCARETI DI RUFFIA PAOLO. Derecho Constitucional. [Trad.: Pablo Lucas Verdu], 1ra. reimpresión, Ed. Tecnos, Madrid, 1973.

BONNECASE. Introducción al Estudio del Derecho. 3ra. Edición. R.P.T.D. París, 1939.

BOBBIO, NORBERTO. Teoría General del Derecho, [Trad.: Jorge Guerrero R.], Ed. Temis, Colombia, 1992.

BURGOA ORIHUELA, IGNACIO. El Juicio de Amparo. Edición 26va. Ed. Porrúa, México, 1989.

CANASI, JOSE. Derecho Administrativo. Ed. Depalma, Vol. I, Buenos Aires, 1981.

CARRIO, GENARO R. Sobre los Límites del Lenguaje Normativo. Ed. Astrea de Rodolfo Depalma y Hnos, Buenos Aires, 1972.

CARNELUTTI, F. Teoría General del Derecho, [Trad. Francisco Javier Osset], Ed. Revista de Derecho Privado, Madrid, 1955.

CASTAN TOBEÑAS, JOSE. Los Sistemas Sociales Contemporáneos y sus Direcciones Convergentes, 1933.

CASSAGNE, JUAN CARLOS. Los Principios Generales del Derecho en el Derecho Administrativo, Ed. Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 1988.

CONSENTINI, FRANCESCO. Filosofía del Derecho. s/e, s/p, s/a.

COSSIO, CARLOS. El Derecho en el Derecho Judicial, Buenos Aires, 1945

DE PINA, RAFAEL./ DE PINA VARA, RAFAEL. Diccionario de Derecho, Ed. Porrúa, México, 1985.

DIEZ, MANUEL M. El Acto Administrativo. Tipográfica Editora Argentina, Buenos Aires, 1961.

DIEZ, MANUEL MARIA. Derecho Administrativo, Tomo I, 2da Edición, Ed. Plus Ultra, Buenos Aires, 1974.

DROMI, JOSE ROBERTO. Derecho Administrativo, Tomo I, Ed. Astrea-Depalma, Buenos Aires, 1992.

DUGUIT, LEON. Las Transformaciones del Derecho (Público y privado), [Trad.: Adolfo G. Posada y Ramón Jaén], Ed. Heliasta, Argentina, 1975.

DUGUIT, LEON. Manual de Derecho Constitucional. [Trad.: José G. Acuña] Ed. Francisco Beltrán, Madrid, 1921.

- EMBED IRUJO, ANTONIO. Introducción a la Teoría del Reglamento. 5ta. Edición.
- ESCOLA, HECTOR JORGE. Compendio de Derecho Administrativo, Vol. I, Reimpresión, Ed. Depalma, Buenos Aires, 1990.
- FIORINI. Derecho Administrativo II. Ed. Depalma, Buenos Aires, 1968.
- FIX-ZAMUDIO, HECTOR. Ensayos sobre el Derecho de Amparo.- Ed. U.N.A.M. (Instituto de Investigaciones Jurídicas), México, 1993.
- FRAGA, GABINO. Derecho Administrativo, Ed. Porrúa, Duodécima edición, México, 1968.
- FRIEDMANN, W. El Derecho en una Sociedad de Transformación. F.C.E., México, 1966.
- GARCIA MAYNEZ, EDUARDO. Introducción al Estudio del Derecho, 41a. edición, Ed. Porrúa, México, 1990.
- GARCIA DE ENTERRIA, EDUARDO Y FERNANDEZ, TOMAS-RAMON. Curso de Derecho Administrativo, Tomo I, 5ta. Edición, Ed. Cívitas, Madrid, 1991.
- GARCIA, TRINIDAD. Apuntes de Introducción al Estudio del Derecho. 29a. Edición, Ed. Porrúa, México, 1991.
- GIANNINI, M. S. La Interpretación del Acto Administrativo, Milán, 1939.
- GUIBOURG, RICARDO A. El Fenómeno Normativo, Ed. Astrea, Buenos Aires, 1987.
- GONZALEZ URIBE, HECTOR. Teoría Política, 3ra. Edición, Ed. Porrúa, México, 1982.
- GUTIERREZ-ALVIZ Y ARMARIO, FAUSTINO. Diccionario de Derecho Romano, 3ra. Edición. Ed. Reus, Madrid, 1982.

HAURIOU, ANDRE. Derecho Constitucional e Instituciones Políticas. Ed. Arieu, 1971.

KELSEN, HANS. La Teoría pura del Derecho. Eudeba, Buenos Aires, 1941.

LEGAZ Y LACAMBRA, LUIS. Introducción a la Ciencia del Derecho, Barcelona, 1943.

LINARES QUINTANA, S.V. Tratado de la Ciencia del Derecho Constitucional, Buenos Aires, 1960.

LLORENTE GONZALEZ, ARTURO y otros. La Reforma Municipal en la Constitución. Ed. Porrúa, México, 1986.

MATEO, RAMON MARTIN. Manual de Derecho Administrativo, Décimoquinta Edición, Ed. Trivium, Madrid, 1993.

MANS PUIGARNAU, JAIME M. Los Principios General del Derecho, Ed. Bosch, Barcelona, 197.

MARTINEZ DE LA SERNA, JUAN ANTONIO. Derecho Constitucional Mexicano. Ed. Porrúa, México, 1983.

MEEHAN, JOSE HECTOR. Teoría y Técnica Legislativas, Ed. Depalma, Buenos Aires, 1976.

MERKL, ADOLFO. Teoría General del Derecho Administrativo, Ed. R.D.P., Madrid, 1935.

MORENO, DANIEL. Derecho Constitucional Mexicano, 11va. Edición, Ed. Porrúa, México, 1970

MOUCHET, CARLOS Y ZORRAQUIN BECU, RICARDO. Introducción al Derecho, 10ma. Edición, primera reimpresión, Ed. Perrot, Buenos Aires.

OLIVERA TORO, JORGE. Manual de Derecho Administrativo, 5ta. edición, Ed. Porrúa, México, 1988.

PEDROSO, MANUEL. Relación entre Derecho y Estado, y la Idea de Soberanía. En Revista de la Escuela Nacional de Jurisprudencia, U.N.A.M., Tomo XII, Núm. 46, México, 1950.

PEREIRA MENAUT, ANTONIO CARLOS. Lecciones de Teoría Constitucional, Ed. Revista de Derecho Privado-Editoriales de Derecho Reunidas, Madrid.

PLANIOL, M. Y RIPERT, G. Tratado Elemental de Derecho Civil. Tomo I, Ed. Cárdenas, México, 1981.

PORRUA PEREZ, FRANCISCO. Teoría del Estado, Ed. Porrúa, México, 1969.

PRECIADO HERNANDEZ, RAFAEL. El Artículo 14 Constitucional y los Principios Generales del Derecho. T. XIX, Rev. de la Fac. de Derecho. U.N.A.M., México, 1969.

PRECIADO HERNANDEZ, RAFAEL. Lecciones de Filosofía del Derecho. 7ma. Edición, Ed. Jus, México, 1973.

PRESUTTI, E. Instituciones de Derecho Administrativo Italiano, Roma, 3ra. Edición 1931.

PECES BARBA, GREGORIO. Introducción a la Filosofía del Derecho. Ed. Debate, Madrid, 1983.

RECASENS SICHES, LUIS. Tratado General de Filosofía del Derecho. Ed. Porrúa, México, 1970.

RIOS ELIZONDO, ROBERTO. El Acto de Gobierno, Ed. Porrúa, México, 1975.

ROBLES MARTINEZ, REYNALDO. El Municipio, Ed. Porrúa, México, 1993.

RODRIGUEZ URRACA. Las profesiones Jurídicas. en: Perspectivas del Derecho Público en la Segunda Mitad del Siglo XX. Inst. de Est. de Admón Local, Madrid, 1969.

SALVAT, R. M. Tratado de Derecho Civil Argentino, Parte General, 7ma. Edición Buenos Aires, 1944.

SANCHEZ AGESTA, LUIS. Gobierno y Responsabilidad, Ed. Revista de Estudios Políticos, Madrid, 1960.

SAYAGUES LASO, ENRIQUE. Tratado de Derecho Administrativo, Ed. Cárdenas, Montevideo, 1963.

SERRA ROJAS, ANDRES. Derecho Administrativo, Tomo I, 6ta. edición, Ed. Porrúa, México, 1974.

TENA RAMIREZ FELIPE. Derecho Constitucional Mexicano, 27va. Edición, Ed. Porrúa, México, 1993.

TRUEBA OLIVARES, EUGENIO. La Interpretación de la Ley. Facultad de Derecho de la Universidad de Guanajuato. D.I.J., México, 1989.

UGARTE CORTES, JUAN. La Reforma Municipal y Elementos para una Teoría Constitucional del Municipio. Ed. Porrúa, México, 1985.

VILLEGAS BASAVILBASO, B. Derecho Administrativo. Tomo I, Buenos Aires, 1949.

VILLORO TORANZO, MIGUEL. Derecho Público y Derecho Privado, Ed. Jus, México, 1975.

VILLOORO TORANZO, MIGUEL. Introducción al Estudio del Derecho. Ed. Porrúa, México, 1989.

XIFRA HERAS, JORGE. Curso de Derecho Constitucional, Tomo II, Ed. Bosch, Barcelona, 1962.

OBRAS DE CONSULTA GENERAL

DICCIONARIO DE DERECHO CONSTITUCIONAL, GARANTIAS Y AMPARO, Burgoa Orihuela, Ignacio. 2da . Edición, Ed. Porrúa, México, 1989.

DICCIONARIO DE DERECHO PROCESAL CIVIL, Pallares, Eduardo. 20va. Edición, Ed. Porrúa, México, 1991.

DICCIONARIO ESPAÑOL MODERNO, Alonso, Martín. Ed. Aguilar, 5ta. Edición, Madrid, 1978.

DICCIONARIO JURIDICO ESPASA, Ed. Espasa Calpe, Madrid, 1993.

DICCIONARIO JURIDICO MEXICANO, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la U.N.A.M, 5ta. Edición, Ed. Porrúa, México, 1992.

DICCIONARIO PARA JURISTAS, Palomar de Miguel, Juan. Ed. Mayo, 1981.

DICCIONARIO RAZONADO DE LEGISLACION Y JURISPRUDENCIA, Escriche, Joaquin. Imprenta Julio Le Clere, Madrid, 1881.

EL MUNICIPIO MEXICANO, Centro Nacional de Estudios Municipales, Secretaría de Gobernación, México, 1985.

ENCICLOPEDIA JURIDICA OMEBA, Ed. Driskill, Argentina, 1986-1993.

LA CONSTITUCION Y SU INTERPRETACION POR EL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACION, Tomo III (F-L), Ed. Suprema Corte de Justicia de la Nación - Fondo de Cultura Económica, México, 1993.

NUEVA ENCICLOPEDIA JURIDICA, Ed. Francisco Seix, Barcelona, 1981.