



14
UNIVERSIDAD DEL VALLE DE MEXICO

ESCUELA DE DERECHO

CON ESTUDIOS INCORPORADOS A LA
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

EXEGESIS DEL PODER REGLAMENTARIO DEL EJECUTIVO
FEDERAL EN EL CAMPO DE LA ADMINISTRACION
PUBLICA EN MEXICO

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :

EDUARDO SANCHEZ REYES

ASESOR: LIC. JOSE LUIS MIRANDA Y LINARES

REVISOR: LIC. ANA LUISA LOPEZ GARZA

MEXICO, D. F.

2000



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

Con respeto y amor a mis padres:
Sres Reynaldo y Ma. De la Luz
baluartes de la fe, la honestidad
y el trabajo fecundo.

A mis hijos Eduardo, Emmanuel y
Lizbeth Berenice. Mi amor, cariño
y apoyo incondicional; pues son
fuente de inspiración y alegría de
nuestro hogar. Razón de mi
existencia.

In memoriam a mi entrañable hermana
Aida Sonia, ejemplo de valor, tesón
y espíritu de superación.

Mi especial agradecimiento por su
invaluable participación en la elaboración
de este trabajo a mis primos los C. Lic.
Alejo y Maricela. Así como también a mi
sobrina Carolina.

A mi esposa Ma. Isabel Gpe. con
amor por que en ella se depositan
mis aspiraciones y sentimientos,
dando impulso y sentido a mi vida

Con cariño fraterno y admiración
a mis hermanos Alejandro y Cesar.
Así como a mis Sobrinos José
Carlos, Jesús Martín, Gustavo
y Oswaldo.

Mi reconocimiento y agradecimiento a los
Sres. Catedráticos del Derecho
constitucional y administrativo Lic. Ana
Luisa López Garza Lic. José Luis Miranda y
Linares, Lic. Abelardo Argüello Ortega, y Dr.
Roberto Báez Martínez por sus apreciables
consejos que sirvieron de guía en la
elaboración de la presente tesis.

INDICE

Página

INTRODUCCIÓN

i

CAPITULO I

GENESIS DE LA FACULTAD REGLAMENTARIA EN EL DERECHO CONSTITUCIONAL ADMINISTRATIVO MEXICANO

1.1	SINOPSIS HISTÓRICA DEL REGLAMENTO EN NUESTRO PAÍS	
1.1.1	Época Colonial	2
1.1.2	Movimiento de Independencia	12
1.2	LA FACULTAD REGLAMENTARIA DEL EJECUTIVO FEDERAL EN LAS CONSTITUCIONES MEXICANAS	
1.2.1	Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824	21
1.2.2	Las Siete Leyes Constitucionales de la República Mexicana de 1836	24
1.2.3	Bases de la Organización Política de la República Mexicana de 1843	27
1.2.4	Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1857	29
1.2.5	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917	31

CAPITULO II

EL REGLAMENTO ADMINISTRATIVO EN EL DERECHO MEXICANO

2.1	NATURALEZA JURÍDICA DEL REGLAMENTO	
2.1.1	Vinculación del Derecho y el Estado	33
2.1.2	Algunas Acepciones a la Palabra Reglamento	41

2.1.3 El Reglamento Administrativo desde el Punto de Vista Formal y Material	48
2.1.4 Reglamentos Heterónomos y Autónomos	54

CAPITULO III

EXÉGESIS DEL PODER REGLAMENTARIO EN EL DERECHO POSITIVO MEXICANO

3.1 LA FACULTAD REGLAMENTARIA EN LA ESFERA CONSTITUCIONAL	
3.1.1 El Ejecutivo Federal y la Potestad Reglamentaria	58
3.1.2 El Reglamento en la Transformación Política del Distrito Federal, a Finales del Siglo XX	65
3.2 ESTUDIO Y ANÁLISIS DE LOS PRINCIPIOS FUNDAMENTALES QUE SE CIÑEN EN TORNO AL REGLAMENTO	
3.2.1 Exclusividad del Ejecutivo Federal en Materia Reglamentaria	75
3.2.2 El Reglamento Administrativo como Excepción al Principio de la División de Poderes	79
3.2.3 Condicio-Juris que Justifica la Existencia del Reglamento	88
3.2.4 Reglamento Administrativo. Violación a su Naturaleza Jurídica	97
CONCLUSIONES	106
PROPUESTAS	112
BIBLIOGRAFIA	116

INTRODUCCION

El reglamento en la historia del Derecho Constitucional y Administrativo se ha manifestado como una institución normativa de singular importancia en el campo de la administración pública, en el que actúa como el medio de ejecución de las leyes que dicta el Congreso General, permitiendo que los ordenamientos legales que rigen la esfera administrativa se desenvuelvan con eficacia, adecuándose con prontitud a la dinámica social.

En consecuencia el reglamento cuenta con principios doctrinarios y jurisprudenciales que enriquecen su naturaleza jurídica, como también le asigna un lugar dentro de la jerarquía normativa del derecho positivo, formando parte importante del Orden Jurídico Mexicano; de ahí que este instrumento legal sea el principal coadyuvante de la Ley, toda vez que en él se encuentran las características de la generalidad, abstracción e impersonalidad, elementos que le permiten entenderse en las múltiples facetas de la sociedad y del Estado, así desde un punto de vista genérico, el reglamento se encuentra regulando la vida orgánica y corporativa de sociedades y asociaciones de carácter privado, incluyendo las relaciones laborales

En el campo de las instituciones públicas su papel adquiere un lugar destacado, pues de él depende la estructura orgánica interna en que se sustentan los Poderes Federales; especial significado adquiere tratándose de la esfera administrativa en donde desarrolla su potencial normativo, debido a que en ella se despliega como ya se dijo anteriormente el desenvolvimiento eficaz de la ley. De tal suerte, que una parte de la legislación de la materia se encuentra plasmada en este instrumento jurídico.

Así mismo, Cabe destacar que el reglamento posee una característica de la que adolece la ley; y es la facilidad con la cual puede expedirse a diferencia del complicado proceso que se utiliza para la norma jurídica emitida por el Poder Legislativo.

Otro aspecto importante, que no puede dejarse de lado, es el referente a las leyes marco y a la delegación de la facultad reglamentaria, creando un antecedente de inconstitucionalidad que altera el Orden Jurídico Mexicano, rompiendo por ende las taxativas impuestas por el constituyente, lesionando en forma directa o indirecta a los gobernados a quienes van dirigidos para su cumplimiento.

También analizaremos la forma en la cual el reglamento incidió en la apertura política del Distrito Federal, hecho histórico que marca un relevante acontecimiento democrático de la vida nacional y en especial para los habitantes de nuestra ciudad capital, rompiendo así el dique político que impedía el libre ejercicio de los derechos ciudadanos de la población, tomando parte activa en la designación de sus representantes mediante el sufragio directo.

CAPITULO I

GENESIS DE LA FACULTAD REGLAMENTARIA EN EL DERECHO CONSTITUCIONAL ADMINISTRATIVO MEXICANO.

- 1.1 SINOPSIS HISTÓRICA DEL REGLAMENTO EN NUESTRO PAÍS.
 - 1.1.1 Época Colonial
 - 1.1.2 Movimiento de Independencia
- 1.2 LA FACULTAD REGLAMENTARIA DEL EJECUTIVO FEDERAL EN
LAS CONSTITUCIONES MEXICANAS.
 - 1.2.1 Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824.
 - 1.2.2 Las Siete Leyes Constitucionales de la República Mexicana de 1836.
 - 1.2.3 Bases de la Organización Política de la República Mexicana de 1843.
 - 1.2.4 Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1857.
 - 1.2.5 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917

1.1 SINOPSIS HISTÓRICA DEL REGLAMENTO EN NUESTRO PAÍS.

1.1.1 Época Colonial.

En el devenir del tiempo, los diversos regimenes de gobierno en el Estado Mexicano, han experimentado cambios significativos en su estructura jurídica, en virtud, de las circunstancias políticas de un momento histórico determinado. Paralelamente a esta evolución se ha venido desarrollando la institución administrativa del reglamento, gracias a un constante proceso de integración que se manifiesta en el desempeño de las múltiples actividades o facetas de la administración pública.

En torno al reglamento de autoridad ha gravitado la importante labor de señalar en no pocas ocasiones las bases de la estructura interna de los órganos de la administración pública. Más no sólo, su aplicación se ha restringido dentro de este campo, puesto que su actuación se ha visto ampliada en el campo de las relaciones jurídicas que se dan entre gobierno y los particulares, desarrollando disposiciones generales, abstractas e impersonales, para detallar ó pormenorizar el contenido de una ley formal, por ello se dice que desde el punto de vista formal es un acto administrativo, y, en su aspecto material se le identifica como una ley.

Indudablemente que uno de los objetivos fundamentales del Estado es mantener y proteger el orden jurídico en tal virtud, a través de los órganos gubernativos competentes, se han ejercido atribuciones para reglamentar las actividades de carácter económico, de salubridad, la seguridad de la colectividad, entre otras, con el propósito de satisfacer necesidades públicas. En base a lo

anterior es como se han creado los llamados reglamentos gubernativos ó de policía, mediante los cuales se ejerce el control y vigilancia de todas aquellas actividades que pueden, en un momento dado alterar la paz ó seguridad pública, pero que sin embargo, consideramos son anticonstitucionales.

Despues de este breve preambulo, veamos entonces cuál ha sido la evolución del reglamento administrativo en el derecho mexicano

Nuestro punto de partida se situa en la época colonial, pues es precisamente durante este periodo donde históncia y jurídicamente se localizan los antecedentes primarios del reglamento.

Una vez, logrado el sometimiento del Imperio Mexica, se procedió al establecimiento de la estructura político administrativa, así como, a la organización de los distintos aspectos jurídicos, económicos y sociales de lo que sería la Nueva España. Desde luego el gobierno y sus instituciones estaban sujetos a las directrices impuestas por la corona española, motivo por el cual dicha organización pretendió ser el fiel reflejo de aquella

El regimen político-administrativo de España, a fines del Siglo XV y principios del XVI se conformo a traves de una monarquía, producto de la unión de los reinos de Castilla, León, Galicia, Navarra y Barcelona, permitiendo la creación de una unidad dinástica fomentada por uniones personales y hereditarias, lo cual explica que el rey fuese el titular absoluto de la soberanía, quien por tanto ejercía el monopolio de las funciones estatales: es decir, se arrogaba facultades ejecutivas, legislativas y judiciales

El Consejo de Indias fue la autoridad suprema en las Indias Occidentales, pues poseía amplias facultades que el rey le había delegado, lo mismo intervenía en asuntos judiciales, que en tareas legislativas, así como, en cuestiones de naturaleza gubernativa, estas atribuciones se hallaban concentradas y contenidas en las Leyes de Indias, cuerpo de normas jurídicas que formaban el orden jurídico sobre el que descansaría el derecho español de ultramar. Este órgano colegiado subsistió durante toda la dominación española en el nuevo mundo.

A pesar del gran poder político, de que Carlos V revistió desde un principio a este Consejo y al exorbitante cúmulo de atribuciones que se le conferían por medio de las leyes de indias, existieron a la par un gran número de autoridades que se fueron creando por necesidades geográficas, sociales, económicas, políticas y administrativas; las cuales detentaban también facultades ejecutivas, legislativas y judiciales, propiciando la formación de un esquema orgánico complejo y basto, lo que a la vez originó problemas de orden competencial. En virtud a esta circunstancia, abordaremos el tema en forma muy amplia.

Así pues, la penetración, tierra adentro en nuestro continente se debe en gran medida a los adelantados, quienes lo mismo fundaron poblaciones, que organizaron los primeros municipios y sus respectivos ayuntamientos; implantaron la repartición de tierras al igual que la encomienda de indios, incluso en no pocas ocasiones ejercieron funciones legislativas

La creación y expedición de las capitulaciones se debe a los reyes católicos, mediante cédula de 3 de septiembre de 1501, refrendada con posterioridad por Carlos V el 17 de noviembre de 1526.

Ciertamente, la conquista de la Nueva España fue obra de Hernán Cortés, Quien al momento de emprender su exitosa campaña no contaba con la aquiescencia de la corona; en otros términos, el conquistador no había celebrado para tal efecto contrato de capitulación, hecho que lo colocaba al margen de la ley. Sin embargo esta situación no le representó un obstáculo infranqueable en su afán de conquista.

Lo anterior creó como consecuencia una circunstancia controvertida, pues por un lado se adjudicó atribuciones que no le correspondían, en razón a lo antes señalado y por el otro, trató de hacer efectiva la potestad soberana de la corona, así mismo pretendió revestir de legalidad toda acción emprendida al apoyarse en el derecho ibérico.

La intervención de Cortés en el terreno político administrativo se ve reflejada en la creación del gobierno y administración de las posesiones de la Nueva España, lo que permitió a la postre el paulatino establecimiento de la infraestructura municipal, claro ejemplo de ello son los Ayuntamientos tanto el de Veracruz como el de la Ciudad de Mexico fundados a instancia de este personaje.

Por lo que respecta a las tareas legislativas, a él se le atribuye el acto de cabildo del Ayuntamiento de Segura de la Frontera de fecha 4 de septiembre de 1520, en el que

se imponían penas a blasfemos y jugadores. La expedición de un arancel para venteros que regulaba el tránsito del camino de México a Veracruz, anterior a 1524.¹

Mediante cédula real de 24 de abril de 1523, Carlos V nombra a Cortés gobernador y capitán general de la Nueva España, lo que le permite legalmente expedir diversas ordenanzas de carácter administrativo como fueron: el reglamento que organizaba el trabajo de los indios encomendados; ordenanzas para regular los mesones y posadas, así como, un arancel y reglamento para el cobro de los servicios de estos establecimientos.²

Indudablemente la institución del derecho público español que más contribuyó al desarrollo político-administrativo fue la figura del municipio, cuyo gobierno era ejercido por medio de un órgano colegiado denominado ayuntamiento, es de hacer notar que esta entidad con el paso del tiempo sufrió modificaciones en su integración, quedando conformado más o menos de la siguiente forma: estaba encabezado por un regidor, dos alcaldes, un número no definido de regidores, un alférez real, un procurador, un alguacil mayor y un síndico.

En sus orígenes y debido a la débil estructura administrativa y política, los cabildos concentraban las tres funciones del Estado, constituyéndose como la piedra angular de la organización gubernativa, lo que le permitió un amplio margen de actuación.

¹ RIVA PALACIO VICENTE. Resumen Integral de México a través de los siglos. El Virreinato Tomo I: Cia. Gral. Ediciones Decima Octava Edición México 1978 p 59

² BURGOA IGNACIO. Derecho Constitucional Mexicana. Ed. Porrúa. México. 1997 Un Decimo Editor p 58

en varios ámbitos de la vida cotidiana, en virtud a sus facultades legislativo - administrativas el Ayuntamiento de la Ciudad de México expidió importantes disposiciones, las que tuvieron observancia en todo el país.

Por ello no es extraño que el Ayuntamiento expidiera bandos municipales, así como ordenanzas administrativas o reglamentos de gran interés, como por ejemplo aquellos que normaban las actividades en materia de industria o comercio, manteniendo mediante estas disposiciones un estricto control como veremos en líneas posteriores.

Por medio de las ordenanzas administrativas no sólo se reglamentó lo referente a la policía y al buen gobierno también como ya se mencionó lo concerniente a la forma en que se debían prestar los diversos servicios al público, el precio de las mercancías, las condiciones que debían seguirse en la fabricación o elaboración de un producto determinado, los requisitos necesarios para poder operar en ciertas actividades, la sustentación de exámenes que acreditaran la posesión de habilidades o conocimientos de una actividad u oficio.

A continuación señalaremos algunas de las actividades que se hallaban sujetas a una reglamentación:

Aceiteros, agujeteros, albañiles, bordadores, caleros, camiceros, carpinteros, cerrajeros, espaderos, hanneros, herreros, jaboneros, madereros, panaderos, vinateros, tenderos, zapateros y muchas otras más

Como medida de protección a los intereses del público y para evitar las competencias desleales y ruinosas entre los industriales y comerciantes, las ordenanzas señalaban muchas veces los precios a que debían venderse los artículos y las distancias que como mínimo debían guardar un establecimiento con respecto de otro del mismo giro.³

El municipio comienza a perder fuerza al instaurarse el régimen virreinal, puesto que el virrey representaba la potestad de la corona española, permitiéndole arrogarse un poder político casi ilimitado, tan es así, que en su persona se concentraban facultades ejecutivas, legislativas y judiciales.

Dentro de su amplísimo margen de actuación se hallaba comprendida precisamente la facultad de expedir ordenanzas administrativas o reglamentos, los cuales debían someterse a la consideración del Consejo de Indias, con la enorme ventaja de dictarlos aún cuando no se hubiesen aprobado por dicho Consejo. El virrey contaba además con un órgano consultivo denominado Audiencias, que lo auxiliaban en la revisión y aprobación de ordenanzas.

Como hemos podido observar, el régimen político - administrativo de la Nueva España, se conformó por una compleja y basta organización, en la que convergían no sólo un número importante de instituciones gubernamentales, sino también una marcada

³ Legislación del Departamento del Distrito Federal. Departamento del Distrito Federal. Ed. Talleres de Publicaciones Mexicanas. S. C. L. 1970 p. 30

conurrencia competencial, la cual hace extremadamente difícil establecer una definición de su organización gubernativa.

Puesto que la delegación de amplias facultades otorgadas por el rey tanto a un órgano colegiado como a un sólo individuo, da como resultado una viciada esfera competencial que no permite definir con precisión a la facultad reglamentaria, originando que las funciones del Estado se ejercieran indiscriminadamente en forma anárquica y dispersa toda vez que no existió una unidad nacional del Estado.

En este sentido el Dr. Ignacio Burgoa nos comenta:

"La organización gubernativa de la Nueva España no se fundó en principios jurídicos definidos. Las necesidades administrativas y las conveniencias políticas explican el fenómeno de que dicha organización, durante la época colonial, sufre modificaciones hasta cierto punto caprichosas".⁴

Por su parte, Ots Capdequi en forma más amplia nos reseña las circunstancias jurídicas, políticas, religiosas, económicas y de comunicaciones, que influyeron en el desarrollo del derecho indiano y su repercusión en el sistema gubernativo de la época colonial:

Desde su punto de vista la legislación de las Indias presentó cuatro factores que caracterizaron su desenvolvimiento, que son

⁴ BURGOA IGNACIO Op Cit p 64

1.- Un casuismo acentuado y, en consecuencia, una gran profusión. No se intentaron, salvo en contadas ocasiones, amplias construcciones jurídicas que comprendiesen las distintas esferas del derecho. Se legisló, por el contrario sobre cada caso concreto y se trató de generalizar, en la medida de lo posible, las solución sobre cada caso adoptada.

2.- Una tendencia asimiladora y uniformista. Se pretendió desde la metrópoli, primero por los monarcas de la casa de Austria, y más todavía por los de la casa de Borbón, estructurar la vida jurídica de estos territorios con visión uniformadora y tratando de asimilarlos a las viejas concepciones peninsulares.

No hay que exagerar, sin embargo, los resultados ni aún los propósitos de esta política. La realidad se impuso y unas mismas instituciones adquirieron modalidades diferentes en las distinta comarcas, según el ambiente geográfico, social y económico en que hubieron de desenvolverse. No faltan, por otra parte, en la propia legislación preceptos dictados con una clara visión realista que admiten la vigencia de las prácticas consuetudinarias aceptadas en cada lugar.

3.- Una gran minuciosidad reglamentista. Los monarcas españoles quisieron tomar en sus manos todos los hilos del gobierno de un mundo tan vasto, tan complejo y tan lejano. Lo mismo quisieron conocer de los grandes problemas políticos y económicos que afectaban a todas las Indias o a toda la demarcación territorial de una Audiencia o un Virreinato, que de cuestiones pequeñas que interesaban sólo a una ciudad o un reducido distrito rural

Comprendían las dificultades que esto ofrecía, y movidos por la desconfianza en sus autoridades coloniales, multiplicaron las instrucciones de gobierno y complicaron extraordinariamente los trámites burocráticos y administrativos.

4 - Un hondo sentido religioso y espiritual. Esta actitud se reflejó ampliamente en las llamadas Leyes de Indias. En buena parte fueron dictadas estas leyes, más que por juristas y hombres de gobierno, por moralistas y teólogos

Esta es la causa de que se observe, a lo largo de toda la vida jurídica colonial, un positivo divorcio entre el derecho y el hecho.⁵

Apoyándonos en las consideraciones expuestas por estos dos notables estudiosos y en las que modestamente hemos expuesto, se puede colegir que el monopolio de las funciones estatales, impidió el desarrollo de objetivos definidos tendientes a implementar una infraestructura orgánica fincada en los principios rectores de la división de poderes, en consecuencia al no existir una definición de las funciones del Estado, se crea un esquema anárquico vasto y complejo que impide la fluidez y eficacia operativa de las acciones gubernativas; por ello el ejercicio del poder público se haya desprovisto de unidad nacional. Concomitantemente, el orden jurídico se presenta como una serie de actos dispersos y autónomos, puesto que al adolecer de una esfera competencial no es posible delimitar la actuación de los diversos organismos, dando como resultado un desajuste de la administración pública en su conjunto. En tal virtud,

⁵ CAPDEQUI OTS. El Estado Español en las Indias. Ed. Fondo de Cultura Económica. Quinta reimpresión. México. 1976 p. 121.

no se puede admitir la existencia de una facultad reglamentaria en el concepto que manejamos actualmente.

Sin embargo, no podemos desconocer que ésta se ejerció aún cuando no se hayan seguido lineamientos jurídicos uniformes de un marco competencial, así pues, a pesar de todo el reglamento adquirió un papel preponderante en la consecución de los fines del gobierno colonial.

1.1.2 Movimiento de Independencia

Los acontecimientos políticos acaecidos en el año de 1808, significaría el comienzo del desmembramiento de la Monarquía Española, al renunciar al trono tanto Carlos IV como su hijo Fernando VII, abdicando en favor de José Bonaparte, por lo que el pueblo español se alza en armas contra el invasor francés, lo que llevaría a las Cortes de Cádiz a crear una monarquía constitucional.

La noticia de tales hechos, causa en la Nueva España una profunda inquietud política, provocando una coyuntura que abriría las puertas hacia el camino de la libertad

Motivado ante esta difícil crisis política, el Ayuntamiento de la Ciudad de México, se reúne en un congreso general, el que determinaría que a falta de un titular legítimo de la soberanía, ésta se reincorpora al pueblo por ser esta su fuente original. A fin de procurar su salvaguarda y de paso convalidar las instituciones del gobierno, esta idea no solo cobraría fuerza sino que con el paso del tiempo sufriría un cambio radical en su concepción

Sembrada la semilla de un anhelo libertario en terreno fértil, no tardó mucho en brotar la insurrección, así, el 15 de septiembre de 1810, en un valiente gesto histórico, el noble cura Don Miguel Hidalgo y Costilla inicia la lucha contra el gobierno virreinal.

El periodo comprendido entre 1810 y 1821 sería la antesala que serviría para madurar la determinación de romper en forma definitiva los lazos con España, gestándose los primeros intentos para formar una estructura jurídico-política propia, prueba de ello son los diversos documentos de orden constitucional que se dictaron en el curso de esta etapa, los que desgraciadamente no tuvieron la fortuna de entrar en vigencia.

Lamentablemente, a Hidalgo, el destino le negó la oportunidad de poder expresar con amplitud su pensamiento político, quedando apenas esbozado, logrando plasmarlo en el documento al que se le ha denominado precisamente, Bando de Hidalgo, el cual expide en la Ciudad de Guadalajara el 6 de diciembre de 1810, en su contenido, se declara abolida la esclavitud y la exacción de tributos, entre otros puntos.

A pesar de lo condensado de su obra, deja entrever sus ideas libertarias, las que se encaminaban a suprimir el sistema de gobierno imperante y sus excesos, sin desconocer la potestad de Fernando VII como soberano.

A la muerte de Hidalgo el movimiento insurgente es comandado por Ignacio López Rayón, iniciando los primeros esfuerzos por crear un Congreso Constituyente, destinado a formular una constitución.

En el mes de agosto de 1811, la Ciudad de Zitácuaro, Michoacán, se convierte en la sede de la Suprema Junta Nacional Americana, cuya misión sería la de conformar el gobierno en nombre de Fernando VII, conjuntamente se iniciarían los trabajos legislativos para dictar una Constitución, la que recibiría el nombre de Elementos Constitucionales.

Simultáneamente en la Península Ibérica se comenzaba a vivir una nueva era en el terreno de la política, puesto que al dictarse la Constitución Política de la Monarquía Española de Cádiz el 19 de marzo de 1812, el antiguo régimen monárquico sucumbía para dar paso al sistema monárquico constitucional. La Nueva España no sería ajena a tal acontecimiento, por lo que ese mismo año en el mes de septiembre es jurada dicha Constitución viendo mal lograda su efectiva observancia, dado que la Nueva España se hallaba en plena lucha armada.

A la postre este ordenamiento lejos de significar un perjuicio, serviría como modelo para el Legislador Constituyente de 1824.

Debido a que en esta Ley Fundamental Española se aplican los principios de la división de poderes, surge la prerrogativa reglamentaria como derecho exclusivo del Ejecutivo. La estructura jurídica que presentaba era la siguiente:

Art. 131.- Las facultades de las cortes son:

Vigésimatercia: Aprobar los reglamentos generales para la policía y sanidad del reino

Art. 171.- Además de la prerrogativa que compete al Rey de sancionar las leyes y promulgarlas, le corresponden como principales las facultades siguientes:

Primera Expedir los decretos, reglamentos e instrucciones que crea conducentes para la ejecución de la leyes ⁶

De los numerales antes transcritos se puede colegir que la facultad que nos ocupa estaba subordinada a un ordenamiento jurídico superior, es decir, su expedición era posible siempre y cuando ampliara o detallara con mayor precisión a una ley formal. Por otra parte tratándose de reglamentos gubernativos, estos sólo tendrían eficacia, si las Cortes los aprobaban.

El valioso impulso que dio Don José María Morelos y Pavón al movimiento insurgente en el terreno político, adquirió un papel de primer orden, puesto que en él la idea de una independencia sólo la concibió libre de toda influencia española, a diferencia de Hidalgo y Rayón que seguían bajo la influencia Fernandina.

Claro ejemplo de esa ferrea convicción se ve materializada en sus famosos Sentimientos de la Nación, documento que consta de 23 puntos, el primero de ellos, establece en forma determinante que la América es libre e independiente de España.

El 6 de noviembre de 1813, en la Ciudad de Chilpancingo, el Congreso de Anáhuac expide un decreto denominado Acta Solemne de la Declaración de la

⁶ TENA RAMÍREZ FELIPE. Leyes Fundamentales de México. Ed. Porrúa Decimonovena Edición. México 1995. p. 75, 76

Independencia de América Septentrional. En dicho documento se declaraban disueltos en definitiva los vínculos existentes con la península española.

Todos los esfuerzos anteriores por formar un Congreso y expedir una Norma fundamental, finalmente se vieron cristalizados aun cuando fuese en forma parcial, el 22 de octubre de 1814, fecha en la que se sanciona el Decreto Constitucional para la libertad de la América Mexicana, conocida comúnmente como Constitución de Apatzingan, por ser esta la Ciudad en donde se expidió.

Esta Constitución Mexicana constaba de dos apartados, el primero de ellos intitulado Elementos Constitucionales, en el que se consignaban las garantías de libertad, propiedad y seguridad de los ciudadanos. El segundo comprendía la organización del Estado, el cual asimilaba ya la división de poderes del Estado.

Desafortunadamente la Ley Máxima de Apatzingan careció de una vigencia efectiva debido al movimiento armado.

Más no por ello, deja de ser uno de los pilares fundamentales del Derecho Constitucional Mexicano.

Pasando al punto que nos ocupa, en esta Constitución se halla inmersa la facultad reglamentaria, advirtiéndose cierta falta de precisión en su concepto, pero que sin embargo deja la primer huella en una Constitución de nuestro derecho patrio, conformándose en los siguientes terminos.

Al Supremo Congreso pertenece exclusivamente

Art 118 - Aprobar los reglamentos que conduzcan a la sanidad de los ciudadanos, a su comodidad y demás objetos de policia.

Al Supremo Gobierno toca privativamente

Art 165 - Hacer que se observen los reglamentos de policia. Mantener expedita la comunicaci3n interior y exterior, y proteger los derechos de la libertad, propiedad, igualdad y seguridad de los ciudadanos, usando de todos los recursos que le franquearan las leyes ⁷

De la simple lectura de estos articulos se observa que los t3rminos en que se hallan redactados son imperfectos, puesto que no se especifica con claridad a quien compete el ejercicio de esta facultad, originándose una laguna de ley, adem3s de lo antes apuntado, tambien se omite el t3rmino expedir, el cual da idea clara de un acto creador que en el caso en particular seria el reglamento.

En este orden de ideas, se advierte que de conformidad al texto del Articulo 165 se alude a la obligacion del Supremo Gobierno de hacer que los reglamentos se observen lo cual denota que su ingerencia en materia reglamentaria se constriñe a supervisar la aplicacion de estos, mas debemos señalar que en la última parte de este articulo menciona el hecho de hacer uso de todos los recursos que franquearan las

leyes". De tal suerte que en estos términos se podría contener la facultad reglamentaria, en virtud a la amplitud del concepto.

Por otra parte el Artículo 118 menciona que al Supremo Congreso corresponde la aprobación de los mismos, quedando la duda si se quiso utilizar como sinónimo de expedir, lo cual sería un antecedente de singular connotación, puesto que de ser así, el acto reglamentario sería formal y materialmente un acto típicamente legislativo; o bien cabe cuestionarse si tal aprobación se dirige a sancionar los reglamentos emitidos por el Supremo Gobierno; quien a su vez, por las razones antes expuestas guarda cierta duda respecto a la titularidad de la prerrogativa reglamentaria. Más debemos de recordar que esta facultad nace gracias a un Orden Constitucional.

Para finalizar, solo nos resta mencionar que la falta de precisión en los términos en que se hayan redactado los textos de los numerales antes mencionados y la omisión del término expedir no permiten establecer en forma nitida la facultad reglamentaria. Por otra parte, la expedición de los reglamentos no quedaba subordinada a una ley preexistente, con el objeto de detallarla o cumplimentarla, reduciéndose su campo de acción a los reglamentos gubernativos los que presuntamente no requieren de la existencia de una ley previa para poder justificarse.

Lo anterior no demerita tan plausible labor, si consideramos el titánico esfuerzo que este Congreso tuvo que realizar, dadas las circunstancias hostiles que por aquellos años prevalecía.

Fernando VII al ser obligado a restablecer la Constitución de Cádiz, envía un mensaje al Virrey Apodaca, en el que le expresaba su deseo de gobernar directamente la Nueva España, y de este modo librarse de las restricciones a que lo sujetaba dicha Norma Fundamental, haciendo saber que para que esta empresa tuviese éxito era preciso llegar a un acuerdo pacífico con los insurgentes que por aquel entonces aún quedaban (Guerrero y Ascencio), lo cual lleva al Virrey Apodaca a reunir en secreto a los españoles leales al monarca, así, en la profesa fórmula el plan que tendría por objeto convencer a Guerrero principalmente para que aceptara la propuesta de Fernando VII.

Tan delicada misión, le fue encomendada al general Agustín de Iturbide, él que logra su objetivo, al ser proclamado el plan de Iguala el 24 de febrero de 1821, el referido documento es también conocido como Plan de las Tres Garantías, puesto que significaban religión, unión e independencia. De tal suerte, que a través de este acuerdo quedaba consumada la independencia.

En esta etapa de transición se denota claramente el deseo ferviente de un pueblo por conformar un régimen de gobierno cimentado en los principios de justicia, equidad y libertad, lo cual sería posible mediante la creación de un ordenamiento jurídico supremo, en el que se contemplaran las garantías mínimas a que tiene derecho todo hombre.

Así mismo, se mostró una profunda preocupación por configurar y organizar el Poder Público y sus instituciones a efecto de propiciar un sistema de gobierno basado en un Estado de Derecho, evitando de este modo todo tipo de exceso.

Indudablemente, estos objetivos fundamentales hallaron en la teoría de Montesquieu la respuesta a sus inquietudes, puesto que al existir la división de poderes y la diversificación de las funciones del Estado, se crea un campo competencial, y por ende, un límite al ejercicio del poder, impuesto por la demarcación de facultades, a través de un régimen jurídico de la más alta jerarquía, es decir, de Orden Constitucional

Al existir un Orden Constitucional y la práctica de la división de poderes, es dable la prerrogativa reglamentaria, tal como quedó demostrado en las Constituciones de Apátzingan y Cádiz, confiando su ejercicio al Ejecutivo. Dadas las circunstancias, se puede afirmar que dicha facultad nace gracias a estos dos factores, por tanto su concepción se desarrolla en forma natural y espontánea, habría además que agregar el factor de legitimidad, puesto que al ser reconocida como un acto inherente de su propia naturaleza administrativa adquiere también el carácter de rango Constitucional.

Concluyendo, consideramos por nuestra parte que la potestad reglamentaria tiene su origen en la Ley Máxima de Apátzingan en virtud a que es este el primer ordenamiento constitucional de carácter eminentemente nacional, en el que queda plasmada, aun cuando adolece de técnica jurídica en su concepción y no haya entrado en vigor

1.2 LA FACULTAD REGLAMENTARIA DEL EJECUTIVO FEDERAL EN LAS CONSTITUCIONES MEXICANAS.

1.2.1 Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824.

Una vez consumada la Independencia de México, la nación se aprestaba a la ardua labor de reconstruir y conformar la nueva estructura jurídico-política que le diera vida propia y personalidad como Estado libre e independiente, no sin antes vencer los últimos resquicios monárquicos impuestos por Agustín de Iturbide.

El primer Congreso Constituyente quedó instalado el 24 de febrero de 1822, el que no logró llevar a efecto su cometido, ya que Iturbide lo disuelve y en su lugar impone la instauración de una Junta Nacional Instituyente, la mencionada Junta aprueba el 23 de febrero de 1823, el Reglamento Provisional del Imperio.

Debido a la sublevación de Antonio López de Santa Anna, el 5 de diciembre de 1822 en Veracruz, Iturbide se ve forzado a dejar el poder, proclamando la instauración de la República, lo que permite la reinstalación del Congreso el mes de marzo de 1823.

Sin embargo, dicho Congreso no puede actuar con el carácter de Constituyente, pues no fue reconocido como tal por varias provincias, así que, actúa únicamente como convocante, quedando definitivamente instalado el 7 de noviembre de 1823

Toca pues, a este Congreso elaborar y expedir tanto el Acta Constitutiva de la Federación Mexicana, como la primer Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos.

La Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824, tuvo influencia de la Constitución Política de la Monarquía Española de Cádiz, de la cual recoge la forma, y de la americana, el sistema federal, por lo que el gobierno mexicano adopta la forma de una república representativa, popular, federal. Configurándose por medio de Estados miembros y territorios (estos últimos desaparecen por reforma a la Constitución de 7 de octubre de 1974), en lo concerniente al ejercicio del Poder Público, este se apega al pensamiento de Montesquieu, en lo tocante a la división de poderes

De tal suerte, que el Supremo Poder de la Federación se divide, en Legislativo, el que se depositaba en un Congreso General, conformándose a través de una Cámara de Senadores y una de Diputados, naciendo así, el sistema bicamalista; el Ejecutivo, quedaba conferido a un sólo individuo denominado Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, mismo que es auxiliado por un Vicepresidente; el Poder Judicial quedaba a cargo de la Suprema Corte de Justicia y en los Tribunales de Circuito y de Distrito. Los Estados miembros para su régimen interior seguirían los mismos lineamientos.

En el momento mismo, de darle vigencia al principio de la división de poderes del Estado, en la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824, se crea el marco jurídico que define y propicia el campo competencial en que se desenvolverá el Poder Público.

Así, pues, por lo que respecta al Ejecutivo Federal, en cuanto a sus atribuciones, se le dota como un derecho natural, el dictar reglamentos. Por lo tanto, es posible fijar dicha prerrogativa dentro de la esfera administrativa, definiéndose en los siguientes términos:

110.- Las atribuciones del Presidente son las siguientes:

II.- Dar reglamentos, decretos y órdenes para el mejor cumplimiento de la Constitución, acta constitutiva y leyes generales.⁶

De los términos en que se halla redactado el artículo 110, fracción II; se desprende que el Ejecutivo Federal en materia reglamentaria poseía un vasto campo de acción, pues como el texto mismo lo indica, esta facultad, no sólo se concretaba al mejor cumplimiento de las leyes de carácter general, sino que, su alcance era excesivo puesto que el Ejecutivo podía reglamentar a la Constitución misma, lo cual, denota una carencia de técnica jurídica y de un conocimiento más profundo en este campo, sin embargo, es comprensible esta situación, ya que no existía una experiencia en el terreno del Derecho Constitucional.

Como mencionábamos con anterioridad, esto no es posible, puesto que es ilógico que la Constitución de la cual deriva la legislación ordinaria de un país, sea reglamentada por un ordenamiento que precisamente tiene su fuente y justificación de ella misma.

⁶ Op. Cit p. 182

En el último de los casos podríamos hablar de una ley reglamentaria que este en función de un precepto constitucional y no de un reglamento de carácter administrativo.

Por otra parte, al reglamentar el Ejecutivo a la Constitución, estaría invadiendo terrenos reservados al Legislativo, echando por tierra el principio de la división de poderes del Estado

1.2.2 Las Siete Leyes Constitucionales de la República Mexicana de 1836.

El sistema federal, desde un principio, desató constantes pugnas entre el partido liberal y el conservador, los primeros defendían el sistema refendo, mientras que los segundos luchaban por la imposición de privilegios que añoraban del régimen monárquico, por lo que auspiciaban la implantación del sistema centralista.

La lucha por lograr el predominio político-ideológico entre ambos partidos se llevaría a cabo en un lapso de tiempo muy breve comprendido entre 1832 y 1835.

Concluyen estas pugnas al ser aprobada la Ley Constitutiva de 23 de octubre de 1835, conociéndosele como Bases para la Nueva Constitución, hecho que marca el fin del sistema federal y el inicio del centralismo. Dando paso a las Siete Leyes Constitucionales, llamándosele así ya que se integraba por medio de siete estatutos.

El 15 de diciembre de ese mismo año, es expedida la primera de ellas, siendo aprobadas las restantes a un mismo tiempo un año después el 6 de diciembre de 1836

En esta Ley Fundamental Mexicana, además de los tres poderes normalmente concebidos por el Estado, se instituye uno distinto, con facultades extraordinarias y desorbitadas, denominándosele Supremo Poder Conservador, el cual quedaba comprendido en el segundo estatuto, suscitándose grandes polémicas, lo cual le valió ser el más combatido de todos

Su creación tenía por objeto evitar la invasión de las esferas de competencia entre los tres poderes restantes, actuando como un organismo de control; además de vigilar el debido cumplimiento de la Constitución, dentro de sus atribuciones se encontraba el poder decretar la nulidad de los actos de cualesquiera de los otros Poderes

En lo conducente a la facultad reglamentaria, esta se depositaba en el Poder Ejecutivo de conformidad al esquema jurídico que presentaba la Ley Cuarta, en su numeral 17

17 - Son atribuciones del Presidente de la República:

I - Dar, con sujeción a las leyes generales respectivas, todos los decretos y ordenes que convengan para la mejor administración pública, observancia de la Constitución y leyes, y, de acuerdo con el Consejo, los reglamentos para el cumplimiento de estas:

De esta transcripción se observa que al igual que en la Constitución Federal de 1824, se sigue reglamentando erróneamente a esta Constitución; sin embargo, lo que resulta novedoso es el hecho de que el Presidente de la República se halle supeditado a un organismo para poder dictar reglamentos.

Esto es palpable si analizamos las atribuciones del Consejo de Gobierno que estaban contenidas en la propia Ley Cuarta en su numeral 25, fracción II.

25.- Son atribuciones del Consejo:

II - Dar al Gobierno su dictamen en todo los casos y asuntos en que se lo exija.¹⁰

Desde el punto de vista político y práctico, el riguroso control constitucional que se ejercía sobre el Presidente, por parte del Supremo Poder Conservador, así como, la obligada intromisión por parte del Consejo de Gobierno, no permitía el espontáneo y libre ejercicio de la facultad reglamentaria.

Lo anterior configura una situación contradictoria si tomamos en consideración que el acto reglamentario es unilateral y discrecional, ejerciéndose sin mayor limitación que la impuesta por la propia ley.

Dados así los acontecimientos, si el Consejo de Gobierno en un momento determinado, en un dictamen formulado por éste, quedaba la posibilidad de estimar la inconveniencia de aprobar un reglamento, En tal virtud, éste jamás se expediría ya que

¹⁰ Idem, p. 229.

era factible la intervención del Supremo Poder Conservador y decretar la nulidad del acto reglamentario.

De esta suerte, al existir una taxativa de orden constitucional que limitaba considerablemente la toma de decisiones en cuanto a la facultad reglamentaria del Ejecutivo, hipotéticamente quedaba restringido y sujeto a la determinación y aquiescencia del cuarto poder, quien no tenía más responsabilidad que ante Dios y la opinión pública, por tanto, sus miembros no podían ser reconvenidos ni juzgados por sus actos.

1.2.3 Bases de la Organización Política de la República Mexicana de 1843.

Las fuertes restricciones impuestas al Presidente de la República en las Siete Leyes Constitucionales de 1836, harían mella en el proceder de Antonio López de Santa Anna orillándolo a manifestar su inconformidad con el sistema centralista, por lo que ordena queden sin efecto en 1841.

Un año más tarde, el 23 de diciembre de 1842, el entonces Presidente de la República, Don Nicolás Bravo hace la designación de las personas que compondrían el cuerpo legislativo que integraría la Junta Nacional Legislativa, encomendándole la alta responsabilidad de formular el proyecto de las bases constitucionales.

Sin embargo, las aspiraciones de esta junta no se conformaron con la idea de tan sólo crear simples bases, así, por unanimidad se resuelven a dar un paso más allá de su

misión original, aventurándose en forma decidida a expedir con toda formalidad una nueva Constitución.

De la consecución de tales hechos se desprende el proyecto que comenzaría a ser puesto a discusión el 8 de abril de 1843, ante la determinación demostrada, los resultados fueron satisfactorios puesto que los puntos debatidos se aprobaron casi en su totalidad por unanimidad de votos.

Habiendo reasumido la presidencia López de Santa Anna sanciona las Bases de Organización Política en la República Mexicana, el 12 de junio de este mismo año.

Por otra parte, y, en lo tocante a la prerrogativa reglamentaria del Ejecutivo de la Unión, se experimentan cambios significativos en su concepto, como veremos a continuación.

Art. 87.- Corresponde al Presidente de la República:

IV.- Expedir órdenes y dar los reglamentos necesarios para la ejecución de las leyes, sin alterarlas ni modificarlas.¹¹

De la redacción que presenta la fracción IV del artículo 87 se advierte claramente un cambio en sus significación, que se aparta del esquema mostrando en las Leyes Supremas de 1824 y 1836, las que presentan deficiencias en la técnica jurídica empleada.

¹¹ Op Cit p 418

A diferencia de estas dos constituciones que autorizaban expresamente al Ejecutivo para reglamentar la Constitución, la de 1843 limita tal prerrogativa en ese campo, confiriendo su aplicación a un plano más acorde con la jerarquía normativa del Derecho Positivo Mexicano.

Dicho en otros términos, su ejecución única y exclusivamente se concretaba a reglamentar la ley expedida por el Congreso de la Unión.

De la taxativa que hemos comentado, cabe destacar, que en ella se configura un principio de derecho que aún hoy día posee reconocimiento en nuestro Derecho Positivo, nos referimos al principio de la primacía de la ley, que determina, como acertadamente el texto lo indica, la prohibición para que el reglamento sin excusa ni pretexto pueda alterar o modificar la esencia o espíritu en que se orienta la ley.

Lo anterior demuestra un plausible avance dentro del Derecho Constitucional Mexicano, en la materia que nos ocupa, ya que se denota un mejor empleo de la técnica jurídica, ello, concomitantemente le imprime una nueva forma en la orientación del concepto y contenido de esta facultad y por ende el enriquecimiento de su naturaleza jurídica, dentro de la esfera administrativa.

1.2.4 Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1857

Al publicarse el Plan de Ayutla, en ese momento, se desconoce como presidente de la República al General Antonio López de Santa Anna, situación que lo obliga en definitiva a renunciar al Poder Ejecutivo. Así las cosas, para el día 18 de febrero de

1856, se instaura nuevamente un Congreso Constituyente, el cuál, además de tal encomienda, se propone reconocer a la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824, tomándola como punto de partida en las pretendidas reformas a dicho ordenamiento, reconociendo con ello su incuestionable valor en la vida política del país

Pasando al punto de nuestro interés, las reformas que se produjeron, alcanzan a la prerrogativa reglamentaria, sufriendo modificaciones substanciales en su aspecto gramatical, tal como lo demuestra el texto del artículo 85, fracción I.

Art. 85.- Las facultades y obligaciones del Presidente, son las siguientes:

I.- Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia.¹²

De lo antes señalado se denota que se ha eliminado la palabra reglamento, lo que obliga a efectuar un análisis del contenido del texto de dicho numeral. Cabe mencionar, que el comentario respectivo lo haremos en su oportunidad al tratar lo referente a la Constitución Política Mexicana de 1917, pues esta se halla en los mismos términos que aquella, por lo que resulta ocioso efectuar algún señalamiento en este sentido

1.2.5 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917.

Como señalamos en su oportunidad, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, recoge íntegro el contenido del artículo 85, fracción I, de la Constitución de 1857. Así pues, en ambas se omite la palabra reglamento, obligando a la jurisprudencia y doctrina a desarrollar una labor interpretativa de su texto, solventando con éxito este inconveniente, al grado que en la práctica constitucional-administrativa se han aceptado las resoluciones y criterios vertidos en este sentido.

Por otra parte, se inserta el término esfera administrativa indicando con ello, su incidencia directa en esa área, quedando entendido que el Ejecutivo federal no puede hacer uso de esa potestad fuera de la misma

En este mismo orden de ideas, dicha potestad queda en función de las leyes que dicte el Congreso de la Unión lo que significa que el reglamento se halla subordinado a una ley preexistente, sin la cual no puede existir.

CAPITULO II

EL REGLAMENTO ADMINISTRATIVO EN EL DERECHO MEXICANO

- 2.1 NATURALEZA JURÍDICA DEL REGLAMENTO
 - 2.1.1 Vinculación del Derecho y el Estado
 - 2.1.2 Algunas Acepciones a la Palabra Reglamento
 - 2.1.3 El Reglamento Administrativo desde el Punto de Vista Formal y Material
 - 2.1.4 Reglamentos Heterónomos y Autónomos.

2.1 NATURALEZA JURIDICA DEL REGLAMENTO

2.1.1 Vinculación del Derecho y el Estado

Desde la perspectiva de la Teoría del Estado, el Derecho es considerado como un elemento característico de aquel cuya misión se orienta a la sustentación de la estructura y organización estatal; consecuentemente, el Derecho viene a ser la columna vertebral en la que encuentra el punto de apoyo necesario que justifica su actuación al ser exteriorizada, dicha exteriorización sólo puede ser posible mediante el orden jurídico vigente. En este sentido, hemos recogido algunos fragmentos de la obra del Profesor Francisco Porrúa Pérez, pues sus conocimientos del tema son de gran ayuda en la exposición de este tema:

"El papel del Derecho es encauzar al Estado en sus funciones dentro de un sistema normativo. En otros términos, el Derecho limita al Estado, por cuanto regula las instituciones de éste y el funcionamiento de las mismas".¹³

Más adelante el tratadista en comento señala el impostergable compromiso que tiene el Estado de organizarse y así garantizar el expedito ejercicio de la soberanía, afirmando que:

"Esta organización estatal se efectúa por el Derecho Constitucional y por el Derecho Administrativo, cuyas normas son elaboradas por el mismo Estado por medio de sus órganos adecuados.

¹³ PORRUA PEREZ FRANCISCO Teoría del Estado. Ed. Porrúa S.A. vigésima novena Edición. México 1997 p 165

En esta forma, estructurado de esta suerte, el Estado es un Estado de Derecho, esto es, sujeto a normas jurídicas que lo organizan y que rigen su actividad.

Una vez organizado el Poder Público, la soberanía se manifiesta por medio de la actividad de este poder, enfocada a la obtención del bien público por medio de la verificación de las funciones legislativa, administrativa y judicial que le corresponden y que tienen como contenido precisamente la realización de todo lo necesario para obtener la finalidad del Estado" ¹⁴

Partiendo de un plano de conjunto a uno particular se desprende lo siguiente:

La dualidad Estado-Derecho es indivisible en cuanto a que forman parte de un todo compacto, complementándose mutuamente, y haciendo posible la marcha del aparato estatal: así, el Estado sin Derecho es un simple ente de fuerza, a su vez, el Derecho sin el Estado sería un conjunto de preceptos carentes de efectividad, por ello no cabría la posibilidad de pensar en la obtención del bien público en el caso de un divorcio entre Estado y Derecho

Dicha vinculación, permite a la sociedad y el Estado el logro en la consecución de sus objetivos y finalidades, puesto que al existir una estructura y organización jurídica es factible el desarrollo armónico de un sistema político, económico y social de manera sostenida y uniforme

A través del orden jurídico se salvaguarda el interés público en beneficio de la sociedad en su conjunto, toda vez, que se tiene la certeza de que el Estado tutelaré en todo tiempo y lugar las garantías constitucionales de que gozan los gobernados, en un Estado de Derecho como el nuestro

La auto-limitación del Estado se haya demarcada invariablemente por la norma jurídica, al fijar el ámbito de atribuciones de los poderes de éste; de tal manera que, sus funciones son específicas, dentro del contexto de estas atribuciones se encuentra comprendida la creación de las leyes a través de la función legislativa, misma que reviste la más alta responsabilidad.

La función legislativa se justifica plenamente cuando al elaborar la ley ésta se ajusta a los principios de justicia, certeza y seguridad que compaginen y comulguen con las expectativas y aspiraciones de los particulares por vivir en un régimen basado en el derecho, esta situación cobra relevancia puesto que el legislativo cumple una doble misión.

La de representar por una parte los intereses de los nacionales con el objeto de mantener la participación democrática de aquellos, ya que los miembros del Congreso son electos mediante el sufragio directo

Por la otra obedece a un mandato Constitucional y político mediante el cual se manifiesta la soberanía nacional, es decir, se cumple la libre determinación del pueblo para elegir la forma de gobierno, y de sus instituciones que se identifiquen con sus raíces históricas, lenguaje y cultura comunes

Después de haber analizado los principios del Estado y el Derecho. Podemos decir que el reglamento administrativo se desarrolla bajo los postulados antes señalados, toda vez que el sustento jurídico bajo el cual se rige es indudablemente el ámbito constitucional, en el que se haya inmersa la facultad del Ejecutivo Federal para expedirlos dentro de la esfera administrativa, a la cual debe de proveer

En efecto la vinculación Derecho-Estado se refleja invariablemente en el tema que venimos desarrollando, puesto que el Supremo Poder de la Federación se rige a través de un Orden Constitucional que diversifica en base a derecho la actividad estatal

Desplegando la función legislativa, administrativa y judicial, otorgándoles una esfera de competencia que se encuentra apoyada en principios rectores de derecho, el cual impone una delimitación específica para cada función. De tal suerte, que la actividad legislativa material que se confiere en forma excepcional al Ejecutivo de la Unión conforme a derecho, se somete a taxativas constitucionales, por ende la facultad reglamentaria únicamente puede ser ejercida en el supuesto jurídico de ampliar o detallar la ley, proveyendo a la esfera administrativa a su exacta observancia

Así pues, queda de manifiesto que tal concesión se configura como un medio de ejecución de que dispone el titular de la Administración Pública Federal para hacer posible la correcta operación en el ámbito de su competencia, dentro del marco impuesto por el Derecho Constitucional

Concluyendo, es de explorado derecho que la autorización legislativa concedida al Presidente de la República en el artículo 89, Fracción I de la Constitución, se

desenvuelve y justifica por medio de un mandato eminentemente constitucional. Que prevé la necesidad de adoptar y hacer flexible la dinámica del derecho administrativo en la consecución de los fines de la Administración Pública Federal, lo cual es posible gracias a la vinculación Derecho-Estado, proyectando de este modo un Orden Jurídico que necesariamente convergirá en el bien común de la sociedad.

A pesar de los señalamientos vertidos, en la práctica se observa una tendencia contraria producto de las constantes evoluciones que experimenta la sociedad en su conjunto, lo cual ha obligado a que el acto legislativo se desprenda de su carácter formal con el propósito de adecuarse a una dinámica que se apegue a los requerimientos de la vida moderna.

Bajo este contexto, se han venido desarrollando disposiciones jurídicas y reglamentarias que trastocan el aspecto formal de la función legislativa, dicho en otros términos, el órgano encargado de dictar leyes o reglamentos posee una autorización anticonstitucional para expedir disposiciones legales; o bien, se configura el exceso en la práctica reglamentaria, tal es el caso de las llamadas leyes marco, mismas que por los efectos que producen en su ámbito de aplicación deben calificarse como anticonstitucionales, ya que violentan lo dispuesto en el artículo 49 de la Ley Suprema de la Federación, desvirtuando así el Orden Jurídico Positivo.

Ejemplo de lo anterior, son las atribuciones legislativas o reglamentarias que el Congreso de la unión ha conferido a órganos administrativos inferiores como son las Secretarías de Estado. En este orden de ideas la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en su artículo 34, fracción VI, señala

Art. 34.- A la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

VI.- Estudiar y determinar mediante "reglas generales", con forme a los montos globales establecidos por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, los estímulos fiscales necesarios para el fomento industrial, el comercio interno y exterior y el abasto, incluyendo los subsidios sobre impuestos de importación y administrar su aplicación, así como vigilar y evaluar sus resultados

"Las reglas generales" que alude la fracción VI, indudablemente se refiere a la autorización legislativa que el Congreso General le concede a la Secretaría de comercio y Fomento Industrial en el ámbito de su competencia.

Por otra parte el Congreso de la Unión ha consentido en que la facultad reglamentaria del Ejecutivo rebase el contenido de una ley formal, es decir, la ley es tan concreta que al reglamento administrativo prácticamente se le confiere la substanciación del contenido de la ley reglamentada, de tal suerte, que la norma jurídica deja de ser producto de la voluntad política nacional, substituyéndola por el criterio discrecional y unilateral del Presidente de la República

Miguel Acosta Romero al referirse a las "leyes marco" ha externado su sentir en los siguientes términos

"Afirmamos que los parlamentarios han legislado de manera incompleta, dado que necesariamente, para que la "ley-cuadro" tenga eficacia, ésta debe completarse con

uno o diversos reglamentos que invariablemente, rebasan en mucho el número de artículos con que cuenta la ley marco que les dio origen. De tal suerte, la auténtica labor de regulación jurídica a que alude el título de la "ley-marco" corresponde al Órgano Ejecutivo y no, como debería ser, al Órgano del Estado Constitucionalmente investido de la potestad básica de aprobar leyes, el Parlamento, cualquiera que sea su denominación. Congreso de la Unión, Asamblea Nacional, Asamblea Popular, Dieta, etcétera

Para finalizar, el Maestro Acosta Romero señala:

Son numerosas las leyes expedidas por el Congreso de la Unión en las que se contiene una delegación de facultades legislativas, o bien, una clara atribución de facultad reglamentaria, para dictar lo que se da en llamar reglas generales que, en mi opinión, no son otra cosa que reglamentos administrativos de leyes. Esta situación es grave por cuanto que, si el Congreso delega facultades legislativas en órganos de la administración pública, consideramos que está actuando en contra del mandato y prohibición de los artículos 29 y 49 de la Constitución, pues además las Secretarías de Estado no tienen facultad de iniciativa de leyes ante el Congreso de la Unión".¹⁵

En síntesis, consideramos que resulta deplorable la actitud de sumisión que el Legislativo ha mostrado hacia el Ejecutivo, no sólo en las iniciativas que este funcionario realiza de conformidad al artículo 71, fracción I, de la Constitución Política Mexicana.

más aún al aceptar que su función primaria sea desplegada por quienes constitucionalmente carecen de facultades para ello, propiciando un anarquismo legislativo contrario a los postulados del artículo 49 de la misma, rompiendo el principio de la división de poderes.

Se advierte además, un factor de gran importancia y que repercute en el ánimo de los gobernados, y, es precisamente la falta de seguridad y estabilidad que el Órgano Legislativo imprime a sus resoluciones (Art. 70 Constitucional), implicando la sujeción a un proceso de discusión y aprobación (Art. 72 Constitucional), por parte de quienes representan las aspiraciones del pueblo, lo cual permite configurar el estado de derecho, en tal virtud, el acto legislativo se traduce en la voluntad política de la nación.

Por el contrario las leyes marco propician el que prevalezca la voluntad unilateral y discrecional del Poder Ejecutivo, por ende su derogación o abrogación queda sujeta a las políticas o criterios de dicho poder, que en cualquier momento puede cambiar o variar según lo exija la dinámica de la administración, y no a un consenso político de la voluntad nacional. Así pues, las leyes marco constituyen la antítesis de la función legislativa formal puesto que nacen fuera del marco constitucional, creándose una cuasi-legislación, o bien, se amplía excesivamente la facultad reglamentaria del Ejecutivo de la Unión, rebasando la autoridad formal de la Ley

2.1.2 Algunas Acepciones a la Palabra Reglamento.

Para comprender la naturaleza jurídica del reglamento se hace necesario en una primera instancia se determine el significado de su concepto puesto que de ello depende el conocer los elementos o caracteres que le son propios, en los términos siguientes:

Desde el punto de vista gramatical, el concepto reglamento proviene de la palabra "reglar"; ésta a su vez, se deriva del latín "regulare", según el Diccionario de la Lengua Española.¹⁶

Por tanto reglamento significa: Colección de reglas que rigen alguna cosa.¹⁷

Atendiendo a un criterio jurídico, en el concepto de Manuel Osorio es: "Toda instrucción escrita destinada a regir una Institución o a organizar un servicio o actividad."¹⁸

Finalmente en su acepción administrativa, el distinguido tratadista Gabino Fraga dice que reglamento se define como: "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."¹⁹

¹⁶ Real Academia Española. Diccionario de la Lengua Española. Ed. Talleres Gráficos de la Editorial Espasa Calpe, S.A. Decimonovena Edición. Madrid Esp. 1970 P. 95.

¹⁷ Vestus. Diccionario Enciclopédico Ilustrado de la Lengua Castellana. Ed. Sopena Argentina, S.R.L. Segunda Edición. Buenos Aires. Argentina 1942 p. 1202.

¹⁸ OSORIO MANUEL. Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales. Ed. Heliasta, S.R.L. (coixa) Edición Buenos Aires Arg. (1990) p. 656.

¹⁹ FRAGA GABINO. Derecho Administrativo. Ed. Porrua S.A. Vigesimo Quinta Edición. Mexico. 1986 p. 104.

De los conceptos vertidos se desprende que, en el Derecho Mexicano el reglamento es susceptible de una clasificación, atendiendo al objeto o finalidad que persigue y de quien se halla autorizado a dictarlo, la clasificación en cuestión sigue dos vertientes: la de los reglamentos de particulares y los de autoridad.

El reglamento de particulares tiene por objeto normar la estructura interna de una empresa o corporación señalando los órganos que la integran, así como el definir o especificar sus funciones y en general determinar los lineamientos de operación y funcionamiento

El hombre por naturaleza es un ser que tiende a asociarse para lograr determinados objetivos, lo cual le conduce a crear una relación en la que se vinculan derechos y obligaciones recíprocos, en consecuencia para que dichas relaciones prosperen las partes se someten a un acuerdo de voluntades que serán gobernadas por una norma que de fijeza y certeza a las mismas.

Dentro de los reglamentos de particulares, tienen cabida aquellos que regulan las relaciones laborales, las cuales persiguen la coordinación y cooperación armónica entre patrones y asalados con el objeto de fijar la forma y condiciones en que deben conducirse dichas relaciones

La ley reconoce y acepta este tipo de reglamentos, dejando a las partes la tarea de precisar su contenido y alcances, por lo que su obligatoriedad queda sujeta al consenso de las mismas

En vía de ejemplo citaremos algunas aplicaciones que el reglamento de particulares tiene de conformidad a las disposiciones legales vigentes.

La Ley General de Sociedades Mercantiles, en su artículo 6, último párrafo, señala "Todos los requisitos a que se refiere este artículo y las demás reglas que se establezcan en la escritura sobre organización y funcionamiento de la sociedad constituirán los estatutos de la misma".

El Código Civil para el Distrito Federal en su artículo 2673 prescribe. Las asociaciones se regiran por sus estatutos, los que deberán ser inscritos en el Registro Público para que produzcan efectos contra terceros.

No son materia del reglamento las normas de orden técnico y administrativo que formulen directamente las empresas para la ejecución de los trabajos.

De lo anterior se desprende que el reglamento de particulares adquiere especial connotación al coadyuvar con la ley a regular las múltiples relaciones e interés del hombre en la sociedad

El catedrático y tratadista Miguel Acosta Romero, con relación a los reglamentos de particulares ha externado:

"En la época actual, existen infinidad de corporaciones particulares creadas por individuos, que tienen metas comunes y específicas, en relación con la economía, la cultura, la política, la ciencia, el deporte, etc. Dentro de un Estado de Derecho todas

estas formas de agrupación social están garantizadas en su existencia y actividad por el orden jurídico, y a través del mismo, ajustadas a los lineamientos legales de cada materia

Ademas de señalar el campo de aplicación y el estatus que guarda en el orden jurídico Miguel Acosta Romero también hace referencia al objeto de regulación que se le confiere

La ley reconoce estos reglamentos para fijar los límites y la forma de ejercicio de ciertos derechos corporativos, ya que, en general, las sociedades surgen a la vida jurídica, por la intención de los particulares de realizar una actividad lícita y someterse a ciertos requisitos y condiciones que la propia ley señala y el interés que persiguen tales entes jurídicos, es, generalmente, de carácter privado, característica que también tiene su actividad y sus relaciones entre sus miembros" ²⁰

Por lo que se refiere al reglamento de autondad, este ha adquirido un papel relevante en la constitucion de los esquemas de organización interna de las diversas instituciones y órganos del Poder Público así, al través de este instrumento legal se crea el marco jurídico que rige el desenvolvimiento de las acciones inherentes a su esfera atributiva

La Cámara de Senadores y Diputados que integran el Congreso de la Unión de manera independiente están autorizados para dictar su propio reglamento interior, de

conformidad al artículo 77, fracción III, de la Constitución Política Mexicana que a la letra dice

Art 77 - Cada una de las Camaras puede, sin la intervencion de la otra.

III - Nombrar los empleados de su Secretaria y hacer el Reglamento Interior de la misma

Otro ejemplo similar es el que ostenta el Poder Judicial de la Federacion en atencion al numeral 12 de la Ley Organica del Poder Judicial de la Federacion, el que se manifiesta en los siguientes terminos

Art 12.- Son, ademas, atribuciones de la Suprema Corte de Justicia, funcionando en pleno, la siguientes.

XVI - Expedir los Reglamentos Interiores de la Suprema Corte de Justicia, de los tribunales de Circuito y de los Juzgados de Distrito

De lo anterior se desprende, que, el reglamento de autoridad en tratándose de satisfacer los requerimientos internos de las dependencias Estatales, obedece a una necesidad juridico - orgánica, en otros terminos el reglamento interior es el instrumento que instituye y actualiza la estructura organica dando una dinamica funcional a cada organo o dependencia, por lo que operativamente las funciones propias de estos se desarrollan en forma eficaz

Del mismo modo, el reglamento de autoridad contempla lo relativo a las relaciones laborales que se dan entre los empleados públicos y el Estado, el artículo 87 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, establece:

Las condiciones generales de trabajo se fijaran por el titular de la Dependencia respectiva, tomando en cuenta la opinion del Sindicato correspondiente, a solicitud de este, se revisaran cada tres años

Desde otra perspectiva, y, dentro de los reglamentos de autondad, se colocan los denominados administrativos provenientes del Poder Ejecutivo; sin embargo, estos reglamentos poseen un espíritu distinto al que se ciñe en torno a los de carácter orgánico a que se ha hecho referencia, más ello no es obvice para establecer que desde un punto de vista lato-sensu tales normas provenientes del ejecutivo no puedan regular también situaciones de organización interna, dado que no existe impedimento legal para tal efecto al respecto el Doctor Roberto Baez Martínez hace el siguiente comentario.

"Por primera vez en el derecho positivo administrativo mexicano se establecen las bases legales para crear unidades administrativas bajo la dependencia directa del Presidente de la República. Dicha ley introdujo tres destacadas innovaciones:

◦ Precisa la existencia de Reglamentos Interiores de cada dependencia y la obligacion de darlos al publico, al cual atiende en sus requerimientos

◦ Determina la obligacion de publicar los manuales de organizacion, de procedimientos y seguimientos

c) Establece la posibilidad de celebrar convenios de coordinación entre las entidades federativas y los municipios".²¹

No se puede decir lo mismo de los reglamentos dictados por los demás Organos Estatales, puesto que jurídicamente no pueden ejercitar las funciones estricto-sensu del reglamento administrativo, es decir, el de complementar, detallar o pormenorizar las leyes que expide el Congreso de la Unión, es pues esta la misión que identifica al reglamento administrativo. En consecuencia se puede decir que existe una diferencia formal y no material, separándose ambos en su finalidad primaria.

Queda claro entonces que, los reglamentos de autoridad expedidos por aquellos Organos distintos al Ejecutivo de ningún modo pueden llegar a desenvolver o aplicar el contenido de una ley, aun cuando materialmente puedan crear reglamentos con el propósito de establecer las normas que estructuran su organización interna, asegurándose así la autonomía de acción en los asuntos que son exclusivos de su competencia, del mismo modo, cabe anotar que el reglamento administrativo tampoco puede invadir otra esfera que no sea la propia, lo cual significa que el reglamento desde un punto de vista genérico no puede rebasar los lineamientos que la ley le ha señalado para cada caso en concreto.

El reglamento administrativo en el derecho constitucional mexicano se determina como un acto de excepción de la función legislativa material concedida al Presidente de la República puesto que dicha función corresponde constitucionalmente al Poder Legislativo.

2.1.3 El Reglamento Administrativo desde el Punto de Vista Formal y Material.

No podria el reglamento administrativo escapar a éstos dos puntos de vista que al igual que la ley le son útiles para apreciar su espíritu jurídico.

Desde el punto de vista formal, atiende al órgano que lo emite, es decir, es un acto administrativo en virtud a que proviene de la esfera atributiva del Ejecutivo (Art. 89 Frac. I última parte de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos)

Atendiendo a un punto de vista material, se identifica con el acto legislativo, por cuanto que de la misma forma que la Ley, goza de sus mismas características, ya que ambos instrumentos normativos poseen el atributo de la generalidad, abstracción e impersonalidad, en tal virtud se dice que intrínsecamente es un acto legislativo.

Lo anterior se explica si tomamos en cuenta que nuestra Constitución adopta un sistema flexible en cuanto a las funciones del Estado, permitiendo que un poder realice funciones de naturaleza diversa a las que normalmente le son atribuidas.

De tal suerte, que las funciones presentan dos puntos de vista el formal y el material, que normalmente son coincidentes, pero que como ya mencionamos el aspecto material puede configurarse como una excepción autorizada expresamente por la Constitución a cada uno de los poderes.

Los prestigiados autores de Derecho Administrativo Gabino Fraga y Miguel Acosta Romero y el distinguido tratadista de Derecho Civil Rafael Rojina Villegas, se han

compenetrado en descifrar el umbral de la naturaleza jurídica del reglamento, con el fin de establecer las diferencias esenciales que le separan de la Ley.

Abre la exposición del tema el Doctor Fraga haciendo alusión a la naturaleza jurídica del reglamento y de la opiniones que en este renglón se han efectuado por algunas teorías a las que combate y que expondremos en forma sucinta

La primera de ellas nos dice que: considera al acto reglamentario como un acto administrativo, ya que es dictado por autoridad administrativa y por considerar que es un acto de ejecución de las leyes. Disiente de esta opinión, en virtud de que pasa por alto el hecho de que el reglamento más que un acto de ejecución, es el medio para llegar a dicha ejecución, además que se omite aclarar cuál es la naturaleza jurídica de los efectos que se derivan del acto reglamentario

La segunda teoría niega que: desde el punto de vista material el reglamento sea equiparado con la ley apoyándose en la distinción del concepto especial que tiene el acto legislativo y el administrativo, afirmando que el carácter propio de la ley no reside en la generalidad o en la impersonalidad de los mandatos que consigna, la distinción se caracteriza en el hecho de que la ley es reflejo de la voluntad nacional por el contrario, el reglamento es la expresión de la voluntad de la autoridad administrativa. Postura que desde luego el maestro no acepta

La tercera, impone un abismo entre ley y reglamento toda vez que la ley es expedida por una soberanía más absoluta en tanto que el reglamento en este plano es expedido por una competencia más limitada. El maestro Fraga rebate lo anterior

basándose en la unidad e indivisibilidad de la soberanía, pues afirma que no puede hablarse de una soberanía ni más absoluta ni más limitada.²²

El doctor Fraga se inclina por aquella que contempla al reglamento en sentido formal y material. formalmente se considera como un acto administrativo. Materialmente, el reglamento posee los mismos atributos que la ley, es decir, se le identifica como un acto legislativo.

Sin embargo, las diferencias existentes entre uno y otro pudieran dar lugar a pensar que el reglamento es incapaz de adoptar el carácter de acto legislativo desde el punto de vista material, en este punto crítico, tal como lo menciona Fraga, no desvirtúa la tesis expuesta ya que las diferencias son de orden formal, las cuales no afectan el fondo de su esencia.

En tal virtud, se concluye que dichas diferencias son tomadas de las características extrínsecas que en ningún momento llegan a desvirtuar el contenido interno que por sí mismo le es inherente tanto a la ley como al reglamento, por tanto se infiere que ambas están revestidas de la generalidad, abstracción e impersonalidad, misma que les hace mantener en una línea de igualdad desde el punto de vista material.

Por su parte Rojina Villegas siguiendo los mismos pasos que Fraga, comenta el reglamento desde su aspecto material es una ley, puesto que tiene todas las características internas que aquella, aun cuando su alcance es más limitado.

²² FRAGA GARIBAY, Derecho Administrativo, Ed. Porrúa, Vigesima quinta edición, México, 1986, p. 105 a 110.

En su aspecto formal el reglamento no se confunde con la ley en virtud de que aquel es elaborado por el Ejecutivo y esta por el Legislativo.

Este notable jurista advierte que aun cuando se ha buscado por todos los medios echar por tierra los esfuerzos por demostrar la diferencia de fondo que distingue a la ley del reglamento esto no ha sido posible en absoluto, puesto que las diferencias específicas tienden a desaparecer por la evolucion misma de las cosas.

Valiosa aportacion hace el citado tratadista al tocar el tema referente a la excepcion de ilegalidad y al recurso por exceso de poder que tiene cabida en el reglamento y no en la ley. esta diferencia dice es exacta. aún cuando tienda a desaparecer. La admisibilidad de un recurso y de una excepcion no está en funcion del caracter intrinseco del acto consignado, sino en la cualidad del organo o del agente que lo realiza.²¹

Compartiendo el mismo criterio Miguel Acosta Romero hace una semblanza de forma similar a las dos anteriores para lo cual desglosa su estudio, partiendo de aquellos elementos mas o menos comunes del reglamento y que resume de la manera siguiente:

Es una manifestacion unilateral de la voluntad del organo público competente en virtud del poder y autoridad que le confiere la Constitucion o la ley.

2.- Constituyen normas jurídicas generales, lo que las diferencia de los actos de la administración, que producen efectos concretos o individuales

3.- Es la expresión de una actividad legislativa de la administración, desde el punto de vista material, por los efectos que produce, ya que crea normas jurídicas generales, abstractas e impersonales

4.- El reglamento se emite a través de un procedimiento distinto al de la ley expedida por el Congreso

Al referirse al proceso de creación del reglamento hace la indicación de que este, comparativamente con el de la ley es más sencillo, puesto que la Constitución General establece para su validez, únicamente dos requisitos; el de refrendo ministerial y su publicación en el Diario Oficial de la Federación

Afirma el tratadista en comento, que el reglamento desde un punto de vista formal es un acto administrativo, este criterio orgánico o subjetivo prescinde de la naturaleza intrínseca del acto. Materialmente está en comunión con la ley, pues comparten las mismas características. Intrínsecamente, el reglamento, es un acto legislativo.

Por último se aboca a señalar las diferencias de la ley y el reglamento

a: Existe una distinción puramente formal, que consiste en que la ley es un acto legislativo (emana del Congreso) y el reglamento un acto administrativo (lo expide el Poder Ejecutivo);

b) El reglamento no es emitido con el mismo procedimiento que la ley expedida por el Congreso.

c) En tercer lugar existe el principio de primacía de la ley, que opera en favor de esta ²⁴

Toda vez, que existe una identidad analoga de criterios en cuanto al aspecto formal y material del reglamento administrativo, no es obvio para externar nuestro modesto punto de vista.

En tal virtud, consideramos que efectivamente no existe motivo de peso para establecer que deba negarse el punto de vista material del reglamento administrativo, puesto que al hacerlo se estaría en el supuesto de que dicho instrumento jurídico no podria cumplir con la tarea de complementar o detallar la amplitud de los preceptos contenidos en una ley, más aún, tendria obligatoriedad, reduciéndose a simples formulismos impracticos carentes de efectividad

Por otra parte, gracias a la flexibilidad de los reglamentos administrativos es posible actualizar y adecuar con mayor facilidad las disposiciones de la ley a las constantes evoluciones y cambios que experimenta la sociedad en general, puesto que esta requiere de un procedimiento mas complejo para ser derogada o abrogada

²⁴ Cfr. ACOSTA ROMERO MIGUEL Teoría General del Derecho Administrativo Editorial Porrúa S.A. Decimotercera Edición México 1997, p. 995-996.

Si el acto reglamentario no fuese materialmente de naturaleza legislativa no se justificaria su existencia, en otros términos, la Constitución Política Mexicana no haría acopio de la facultad reglamentaria si esta no es capaz de proveer en la esfera administrativa a su exacta observancia, al través de disposiciones generales, abstractas e impersonales

Afirmar lo contrario sería consentir que una ley del mismo rango pueda subordinarse a otra para detallarla, por tanto, jerárquicamente debe existir un ordenamiento inferior del que pueda valerse y que además contenga los mismos atributos, guardando un orden jerárquico, a efecto de evitar derogaciones o abrogaciones a los preceptos de la ley en forma caprichosa o arbitraria

2.1.4 Reglamentos Heterónomos y Autónomos.

En la práctica administrativa y jurídica de nuestro país existe una clasificación de los reglamentos atendiendo a su ámbito de competencia, el que determina la finalidad u objetivo para el cual son creados

Así de este modo, por ejemplo se manifiestan reglamentos interiores de trabajo, que norman las relaciones obrero-patronales de una empresa reglamentos de prestación de servicios, destinados a regular la actividad o el servicio que prestan las instituciones privadas a sus agremiados o al público en general.

Para los efectos de este tema, los reglamentos que ocupan nuestro interés son los administrativos provenientes del Poder Ejecutivo, los cuales se subdividen en heterónomos y los autónomos.

Se puede afirmar que los reglamentos heterónomos son los únicos que expresamente autoriza la Constitución, de conformidad a la fracción I, del 89 del mismo, toda vez, que para la ejecución de las leyes que dicta el Congreso de la Unión y proveer la exacta observancia en la esfera administrativa se requiere del reglamento heterónimo; por tanto, su validez jurídica depende de la subordinación a la ley, cuya función es la de llegar al detalle de las disposiciones generales que en ella se contienen, experimentando la misma suerte que la ley al ser abrogada o derogada.

Por el contrario, los autónomos no requieren de una ley previa para su validez jurídica, la Constitución admite como ya vimos los reglamentos heterónomos en el artículo citado, sin embargo nuestra Constitución es omisa respecto a la autorización para dictar reglamentos autónomos, no especificando la forma o modo en que debe llevarse a cabo su expedición

El artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señala que: "compete a la autoridad administrativa la aplicación y el castigo de las sanciones por las infracciones a los reglamentos gubernativos y de policía"; de lo anterior se desprende, que el numeral en cuestión admite su existencia, dejando la interrogante respecto de la base que a caso pudiera servir de sustento para la expedición de los mismos, el Doctor Ignacio Burgoa en lo que atañe a este tema ha opinado que:

"Ahora bien 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 autonzación comprende".²⁵

Por nuestra parte, consideramos que los reglamentos autónomos son inconstitucionales, pues el Poder Ejecutivo por si mismo no esta facultado a dar origen a un acto legislativo distinto a los autonzados por la Constitucion, la cual únicamente admite al acto reglamentano sometido bajo el impeno de la ley. En consecuencia, el Ejecutivo al expedir reglamentos autónomos, no se ajustaria al estricto cumplimiento de las atribuciones que le fueron conferidas; asi mismo, no existe el fundamento juridico constitucional que soporte o admita éste tipo de reglamentos, por tanto seria nugatorio si se apoya en la fracción I del 89 constitucional, incurriendo por tanto en la violación del orden juridico.

Dicho en otros terminos, la fracción I del 89 constitucional no serviría de sustento juridico para fundamentar su resolución al no cumplirse los supuesto juridicos que la misma establece para la expedición de los reglamentos, menos aún su motivación puesto que esta se dirigiria a justificar un acto revestido de ilegalidad.

Por tanto debemos recordar que el Estado de Derecho descansa en el principio de la legalidad que en el caso en particular es inexistente para que el ejecutivo pueda dictar los llamados reglamentos autonomos, operando la maxima juridica de que los gobernantes solo pueden y deben hacer aquello que les está específicamente atribuido por la ley

²⁵ BURGOA IGNACIO Op. Cit. p. 73

CAPITULO III

EXÉGESIS DEL PODER REGLAMENTARIO EN EL DERECHO POSITIVO MEXICANO

- 3.1 LA FACULTAD REGLAMENTARIA EN LA ESFERA CONSTITUCIONAL
 - 3.1.1 El Ejecutivo Federal y la Potestad Reglamentaria
 - 3.1.2 El Reglamento en la Transformación Política del Distrito Federal, a Finales del Siglo XX.
- 3.2 ESTUDIO Y ANÁLISIS DE LOS PRINCIPIOS FUNDAMENTALES QUE SE
CIÑEN EN TORNO AL REGLAMENTO.
 - 3.2.1 Exclusividad del Ejecutivo Federal en Materia Reglamentaria
 - 3.2.2 El Reglamento Administrativo como Excepción al Principio de la División de Poderes.
 - 3.2.3 Conductio-Juris que Justifica la Existencia del Reglamento.
 - 3.2.4 Reglamento Administrativo. Violación a su Naturaleza Jurídica.

3.1 LA FACULTAD REGLAMENTARIA EN LA ESFERA CONSTITUCIONAL

3.1.1 El Ejecutivo Federal y la Potestad Reglamentaria.

En el capítulo primero del presente trabajo, se toca el tema relativo a la génesis del poder reglamentario en nuestro país, advirtiéndose que en el régimen monárquico español no se concibió en los términos en que actualmente se maneja, debido al absolutismo, promotor del monopolio de las funciones del Estado.

Al desplomarse el referido sistema, se da paso al régimen constitucional, el cual permite conformar una estructura jurídica orgánica, que establece un lineamiento definido en el ejercicio del poder público, dicho en otros términos, las funciones del estado se dividen y especializan en tres sectores preponderantes y vitales, permitiendo un esquema competencial limitado al través de facultades expresas y determinadas para cada uno de los órganos estatales; así pues, se crea un auto control jurídico del Estado.

Este auto control, opera gracias al principio de la división de Poderes del Estado, ello quiere decir, que la propia Ley Suprema instituye a cada uno de los Poderes y los dota de facultades exclusivas, evitando que el poder sea ejercido en su totalidad por un sólo individuo o por un reducido grupo de personas.

En tal virtud, el Ejecutivo Federal encargado de la administración pública, posee una esfera competencial impuesta por el Constituyente, de tal suerte, que dentro de las funciones a él encomendadas se encuentra la de dictar reglamentos de carácter administrativo

La facultad reglamentaria del Ejecutivo en la esfera administrativa se concibe y desarrolla en forma paralela con la evolución que ha experimentado nuestro Derecho Constitucional, plena constancia de lo anterior a quedado demostrado expresamente en los distintos textos de las Constituciones de 1824, 1836, 1843, 1857 y claro esta en la de 1917, que actualmente se haya en vigor.

De lo anterior se desprende que desde el punto de vista historico y de la perspectiva del Derecho Constitucional-Administrativo, la prerrogativa reglamentana ha dado muestras claras de que su ejercicio siempre ha estado a cargo del Ejecutivo de la Unión, configurándose como una institución esencialmente administrativa que coadyuva a la ejecución de la ley, creado arraigo dentro del Constitucionalismo Mexicano

El derecho del Ejecutivo, al cual nos referimos, tiene su fundamento legal en la última parte de fracción I del 89 y 92 de la Constitución General de la República imponiéndose un examen analítico del mismo, pues su texto ofrece dificultades interpretativas que es preciso desentrañar para poder decretar el significado que éste tiene en la moderna Doctrina Mexicana del Derecho Constitucional y Administrativo

Art. 89.- Las facultades y obligaciones del Presidente son las siguientes

I.- Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Union proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia

De la lectura del texto de la fraccion I. se puede advertir una situacion, hasta cierto punto dudosa, en el hecho precisamente que en su redaccion no se halle

expresamente la palabra "reglamento", lo cual hace pensar que la prerrogativa reglamentaria es ajena al Ejecutivo Federal. Sin embargo, aún cuando esta omisión es palpable no ha significado un abismo infranqueable para llevar a cabo su práctica, dado que en un régimen jurídico como el nuestro se hace necesaria para la debida observancia tanto de la ley como de la esfera administrativa

Indudablemente, las circunstancias que se ciñen en torno a la fracción I del 89. ha suscitado una expectativa jurídica de gran importancia e interés en el Derecho Positivo Mexicano, puesto que de ello depende su debido cumplimiento y correcta definición

Los tratadistas mexicanos del Derecho Constitucional y administrativo se han esforzado en la ardua labor de descifrar y definir el fundamento jurídico que autonza al Ejecutivo de la Unión a expedir reglamentos, en tal virtud, consideramos que sólo recurriendo a la interpretación acuciosa y objetiva de la fracción I del 89 de nuestra Constitución es posible lograr tal cometido

Tomando en cuenta esta circunstancia haremos pues un estudio de la fracción referida. Pero antes, es preciso mencionar que en ella se hayan inmersas tres funciones: la promulgación, la ejecución, y, por supuesto la prerrogativa reglamentaria.

Bajo este planteamiento, resulta obvio que se trata de tres funciones distintas fácilmente distinguibles entre si. como se demostrará a continuación

La promulgación es pues un acto formal mediante el cual el Presidente de la República da fe de la existencia de la ley expedida por el Poder Legislativo. Entrañando

además la publicación de la misma, es decir, la notificación que se hace a los gobernados para su conocimiento.

En efecto, no basta que la ley formal en su creación se depure por medio de un proceso complejo para que posea efectividad, se requiere de un impulso que le revista de autenticidad y legalidad.

Por ejecución de la ley se puede entender como un acto de gran complejidad, puesto que la ejecución implica la realización de actos materiales, jurídicos, amplios o concretos: de tal suerte que, la ejecución de la ley se manifiesta desde el momento mismo de la promulgación y hasta que ésta es llevada al terreno práctico de su aplicación.

Una vez reseñada brevemente estas dos obligaciones del Ejecutivo nos resta explicar lo conducente a la facultad reglamentaria.

Como se mencionó en páginas anteriores, el problema surge en el momento en que el Constituyente de Querétaro de 1917 omite la palabra reglamento hecho que ha motivado interesantes cuestionamientos como el protagonizado por los destacados tratadistas Felipe Tena Ramírez y Gabino Fraga Magaña

El Maestro Fraga en su Tratado de Derecho Administrativo menciona que el fundamento jurídico de la facultad reglamentaria se haya contenido en la parte última de la fracción I del 89, para ello efectúa su análisis en los términos que preceden

"El sentido gramatical de la palabra "proveer" es el de poner los medios adecuados para un fin: en el caso, para facilitar la ejecución de las leyes".

El arte interpretativo que emplea Fraga permite subsanar la laguna de ley que presenta el texto de esta fracción.

Reafirmando su hipótesis el autor que se comenta concluye su exposición sustentándola en la siguiente forma

"Sin embargo pudiera objetarse la argumentación que hicimos para desentrañar el significado de la facultad de proveer a la exacta observancia de las leyes, indicando que no deriva de ese concepto la idea de una facultad legislativa puesto que en el mismo texto se dice que el Ejecutivo debe proveer "en la esfera administrativa".

"Precisamente creemos que en estos últimos términos está contenida la excepción expresa al sistema de separación de poderes que es necesaria para que el Ejecutivo goce de la facultad reglamentaria".²⁶

Por su parte, el Doctor Felipe Tena Ramirez, combate la forma en que el maestro Fraga ha llegado a interpretar el contenido de la fracción I del 89 Puesto que para ello modifica el sentido gramatical de la palabra "proveyendo" por el de "proveer" Basando sus consideraciones en los términos que a continuación se transcriben

²⁶ FRAGA GABINO OP Cit p 110, 111

“Como se ve, es preciso hacer todo un esfuerzo de dialéctica para conducir la interpretación gramatical al fin preconcebido. Dicha interpretación se dificulta más aún, si se advierte que el comentarista mencionado tuvo que alterar gramaticalmente la parte final de la fracción I, pues de otro modo no hubiera llegado a la conclusión que alcanzó”.²⁷

Los planteamientos que acabamos de señalar nos dan clara idea de la dificultad que entraña el hallar la justificación jurídica de la facultad en comento de conformidad al texto de la fracción I, de ahí que la interpretación cobra un papel preponderante cuando el significado gramatical se manifiesta en forma ambigua.

Al respecto el notable Catedrático Eduardo García Maynez ha manifestado:

“Lo que cabe interpretar no es la voluntad del legislador sino el texto de la ley. Esto no significa que la interpretación haya de ser puramente gramatical, pues la significación de las palabras que el legislador utiliza no se agota en su sentido lingüístico”.²⁸

Las palabras del Doctor García Maynez, sin lugar a dudas nos obligan a un alto en el camino para reflexionar con detenimiento sobre el caso concreto que nos ocupa

²⁷ TENA RAMIREZ FELIPE. OP. Cit. p. 466

²⁸ GARCIA MAYNEZ EDUARDO. Introducción al Estudio del Derecho. Ed. Porrúa. S.A. Vicesima cuarta Edición. México. 1991. p. 329

Lo anterior, trasladado a las necesidades propias del reglamento, nos conduce a pensar que la interpretación debe efectuarse de manera integral, dicho en otras palabras; la comprensión de un todo, requiere como menester, allegarse tanto de elementos internos como externos que al conjugarlos permitan establecer un razonamiento metódico, que, consecuentemente nos colocará en mejor posición para valorarlos, permitiendo tener un panorama objetivo.

Por tanto, habría que hacer un recuento selectivo de dichos elementos, que a nuestro parecer sería: el elemento gramatical y su significación; el lógico-jurídico; los antecedentes histórico-constitucionales y el objeto o fin que persigue.

La integración de los elementos en cuestión tendrían que sujetarse a un procedimiento razonado, sistemático, ordenado y congruente, que indefectiblemente nos tiene que llevar a un resultado con peso de valor científico, el que no deje lugar a duda alguna del sentido en que se orienta, en el caso, la facultad reglamentaria del Ejecutivo.

Precisamente la doctrina como la jurisprudencia han tomado en cuenta estos elementos de juicio, llegando a la conclusión de que la facultad reglamentaria del Ejecutivo se haya en la fracción I del 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, salvando así las dificultades gramaticales que presenta el texto de la mencionada fracción.

3.1.2 El Reglamento en la Transformación Política del Distrito Federal a Finales del Siglo XX.

En el presente apartado haremos una retrospectiva del reglamento, en un campo diverso del administrativo al que normalmente asociamos; en el caso en particular, situaremos nuestra atención en el ámbito político del Distrito Federal, puesto que adquiere una connotación singular en el desenvolvimiento de las funciones legislativas de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, quedando demostrado una vez más su capacidad de adaptación a los requerimientos de la dinámica social, política y económica del país, cabe sin embargo cuestionar si este instrumento jurídico ha rebasado el orden normativo que establece el Derecho Mexicano.

Antes de proseguir debemos advertir al respecto del tema a tratar, en el sentido que solo señalaremos en forma sintetizada la evolución del ámbito político - jurídico en el que ha sido participe el reglamento en el movimiento democratizador del Distrito Federal, para lo cual nos hemos permitido enfocarlo en tres periodos por lo extenso y complejo que esto resulta

Dichas etapas serán las comprendidas de los años de 1987, 1994 y 1996, la razón de ello se circunscribe a la relevancia de las modificaciones que en esas fechas se gestaron en la Constitución General de la Federación

El primer periodo se caracterizo por lo siguiente:

La reforma al articulo 73, fracción VI, base 3ª, publicada en el Diario Oficial de la Federación de fecha 10 de agosto de 1987, estableció un nuevo esquema juridico - politico de integración ciudadana en el Distrito Federal, dicha reforma trato de hacer efectivas las viejas aspiraciones de consolidar una participación mas directa de la población en los asuntos de gobierno de esta entidad, de ahí que el aspecto político cobrara relevancia si consideramos el reducido margen de actuación electoral en un régimen democrático como el nuestro y en comparación con los habitantes de las Entidades Federativas que poseían un derecho mas amplio, politicamente hablando, en cuanto a la elección de sus gobernantes.

Partiendo de esta base, se crea la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, la cual pretendió dar respuesta sobre todo al mejoramiento de las condiciones políticas y democráticas, así como, en lo conducente a la prestación de los servicios públicos, lo social y lo económico, dentro de un marco jurídico que asegurara un impulso mas resuelto y decidido en la manifestación y participación ciudadana, permitiendo un mayor acercamiento entre autoridades y gobernados en la solución de los múltiples problemas que aquejaban a nuestra Ciudad Capital.

Este movimiento político - democrático tuvo su origen en las consultas populares convocadas por el titular del Ejecutivo Federal, mediante el acuerdo publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha 19 de junio de 1986, sobre la renovación política electoral y la participación ciudadana en el gobierno del Distrito Federal. En este sentido

en la exposición de motivos se mencionaba ya al reglamento como un factor dentro de este movimiento de transformación.

"La trascendencia de la facultad de la Asamblea del Distrito Federal para dictar bandos, ordenanzas y reglamentos de policía y buen gobierno en las materias que se han señalado, derivan no solamente de la importancia de las propias materias por ser las que ocupan el interés cotidiano de los ciudadanos al atender a su bienestar, sino también de la naturaleza misma de los bandos, ordenanzas y reglamentos cuya competencia se propone. Los bandos, ordenanzas y reglamentos constituyen auténticos cuerpos normativos, de carácter general, abstracto e impersonal, que participan de la misma naturaleza que las leyes, pero cuyo ámbito material es más cercano y próximo a la vida comunitaria: los bandos, ordenanzas y reglamentos son bajo el imperio de la Constitución y sin contravenir lo dispuesto por las leyes y decretos del Congreso de la Unión, la categoría de normas jurídicas que deben regir la vida social, económica y cultural del Distrito Federal!"²⁹

Ahora bien, al encontrarse este proceso democrático en un estado embrionario o incipiente, no se dio un cambio abrupto en la transición de los mandos de poder, puesto que el Ejecutivo Federal como el Congreso General seguían manteniendo su manifiesto dominio en lo tocante a sus atribuciones de gobierno y legislativas respectivamente enmarcando las facultades de la Asamblea de Representantes bajo la autoridad y tutela de los dos poderes antes mencionados. En consecuencia, la potestad de la Asamblea de Representantes se manifestaba de modo limitado, destacando de entre ellas la facultad legislativa expresada por medio de reglamentos, y que por razones obvias, será a la que

²⁹ Asamblea de Representantes del Distrito Federal. Departamento del Distrito Federal. Coordinación Jurídica. México, 1988. P. 7.

nos abocaremos exclusivamente para comentar. Quedando plasmada en los términos que preceden:

Artículo 73. - El Congreso tiene facultad:

VI.- Para legislar en todo lo relativo al Distrito Federal, sometiéndose a las bases siguientes:

Base 3ª. Último párrafo

Son facultades de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal las siguientes:

A) Dictar bandos, ordenanzas y reglamentos de policía y buen gobierno que, sin contravenir lo dispuesto por las leyes y decretos expedidos por el Congreso de la Unión para el Distrito Federal, tengan por objeto atender las necesidades que se manifiesten entre los habitantes del propio Distrito Federal

A su vez, el Ejecutivo Federal se mantenía como el titular del gobierno del Distrito Federal, tal como se consignaba en los numerales 1 y 56 último párrafo de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, y, por ende era el poseedor de la prerrogativa reglamentaria, como se podrá observar a continuación

Art.1.- El presidente de la República de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 73, fracción VI, base 1ª, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tiene a su cargo el gobierno del Distrito Federal y lo ejercerá de conformidad con las normas establecidas por la presente ley, por conducto del Jefe del Departamento del Distrito Federal, a quien nombrará y removerá libremente.

El artículo 56 en su último párrafo deja entrever la facultad reglamentana que ejercía el Ejecutivo Federal, misma que se contrapone con las facultades que en este sentido ostentaba la Asamblea de Representantes, el numeral citado se conducía en los siguientes términos en el párrafo citado:

La iniciativa popular, en el caso de reglamentos, se substanciará por el Poder Ejecutivo, conforme a lo dispuesto por el artículo 89, fracción I, de la Constitución, de acuerdo con las reglas de procedimiento que señale la ley.

Así mismo la Asamblea de Representantes poseía la facultad reglamentaria, de conformidad al numeral 4 del Reglamento para el Gobierno Interior de la Asamblea, en consecuencia este señalaba:

Art. 4.- Para los efectos del presente Reglamento, se entiende por Reglamento

Al conjunto de normas dictadas por la Asamblea de Representantes del Distrito Federal con caracter general y obligatorio que tienen por objeto proveer en la esfera administrativa, la aplicación y observancia de las leyes relativas al Distrito Federal o bien

dictadas con el objeto de regular las materias contenidas en el artículo 73, fracción VI, base 3ª. Incisos A) e I), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Del contenido de los considerandos; del artículo 73 fracción VI; de la Ley Suprema y de los mencionados en la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, y en el Reglamento para el Gobierno Interior de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, se aprecia que la facultad reglamentaria concedida a la Asamblea de Representantes obedece a razones políticas, es decir, predominó un criterio de esta naturaleza en virtud a la necesidad de una apertura democrática que con justicia había reclamado la Ciudadanía del Distrito Federal, de tal suerte que la justificación tanto para la creación y esfera competencial de este nuevo Órgano Colegiado se haya en el fortalecimiento de la participación política y democrática, hecho que a su vez conlleva necesariamente a la desconcentración y descentralización de funciones de contenido ejecutivo y administrativo, en el caso en concreto, la facultad reglamentaria. Tomando en consideración estas circunstancias, se advierte que para llevar a cabo esta reforma, el Congreso de la Unión necesariamente otorgó funciones legislativas expresadas en reglamentos para dotar a la Asamblea de Representantes de una esfera competencial de esta índole, lo que permitiera sostener a este órgano, tanto jurídica como políticamente en el ámbito legislativo, solventando de este modo las exigencias impuestas por las expectativas de la sociedad

Si bien es cierto que la creación de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal vino a constituirse como un avance importante y significativo en la democratización de la vida de esta gran urbe; también lo es el hecho que las reformas efectuadas en lo tocante a la prerrogativa reglamentaria vienen a crear una atmósfera

jurídica contradictoria y debatida en la coexistencia de dos órganos con facultades de la misma especie y sobre la misma demarcación territorial.

Segundo periodo:

Como era de suponer, el peso mismo de la prerrogativa reglamentaria concedida a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, no podía ser sostenida políticamente; mucho menos desde una perspectiva jurídica se justificaba como forma de expresión democrática de la ciudadanía, pues era evidente que la función legislativa formal y material, tendría que imponerse si se deseaba que este movimiento tuviese éxito en el campo político de Distrito Federal, en consecuencia se abroga la fracción VI del 73 constitucional (Diario Oficial de la Federación de 1° de julio de 1994), dando paso a la nueva forma de organización jurídico – política de la Ciudad de México en el ámbito local, contenida en el artículo 122 de la Constitución General de la República, en ella se da una dimensión más acorde a la facultad reglamentaria, puesto que se concede su ejercicio al jefe del Distrito Federal configurándose en estos términos:

Art. 122.- El gobierno del Distrito Federal esta a cargo de los poderes de la union, los cuales lo ejercerán por si y a través de los órganos de gobierno del Distrito Federal representativos y democráticos, que establece esta Constitucion.

Fracción VI - El jefe del Distrito Federal, será el titular de la administracion pública del Distrito Federal. Ejercerá sus funciones en los terminos que establezca esta Constitución, el Estatuto de Gobierno y las demás leyes aplicables, con arreglo a las siguientes bases

g) El jefe del Distrito Federal ejecutará las leyes o decretos que expida la asamblea de representantes, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia. Así mismo, expedirá los reglamentos gubernativos que corresponden al Distrito Federal. También ejecutará las leyes o decretos que expida el congreso de la unión respecto del Distrito Federal, cuando así lo determinen estas.

Todos los reglamentos y decretos que expida el jefe del Distrito Federal deberán ser refrendados por el servidor público que señale el estatuto de gobierno.

De lo antes señalado se puede observar que la prerrogativa reglamentaria queda bajo el dominio del jefe del Distrito Federal, quien no solamente complementará o detallará las normas jurídicas emitidas por la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, sino también se le faculta para expedir reglamentos autónomos. De tal suerte que se configura un antecedente moderno en el que textualmente se autoriza a la expedición de reglamentos de esta clase.

Tercer Periodo.

Para finalizar expondremos lo referente a las últimas reformas que tuvieron lugar el 21 de agosto de 1996, en el Diario Oficial de la Federación, las cuales introducen innovaciones interesantes en el terreno reglamentario, presentando una separación en los ámbitos de competencia, en otros términos, el ejercicio de la prerrogativa reglamentaria se ejercerá en el ámbito territorial del Distrito Federal, tanto por el Ejecutivo de la Unión como por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, respetando el

nivel de gobierno en que se desenvuelven de manera natural, dichas reformas se contemplan en los siguientes términos:

Art. 122.- Definida por el artículo 44 de este ordenamiento la naturaleza jurídica del Distrito Federal, su gobierno está a cargo de los Poderes Federales y de los órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial de carácter local, en los términos de este artículo

B. Corresponde al Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos

IV.- Proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de las leyes que expida el Congreso de la Unión respecto del Distrito Federal.

BASE SEGUNDA.- Respecto al Jefe Gobierno del Distrito Federal

b) Promulgar, publicar y ejecutar las leyes que expida la Asamblea Legislativa, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia, mediante la expedición de reglamentos, decretos y acuerdos.

Si bien es cierto que las reformas Constitucionales que permitieron la democratización del Distrito Federal fueron positivas, también lo es el hecho de que dichas reformas en un principio no fueron técnicamente lo acertado que debieran, puesto que se delegó la facultad reglamentaria de manera impropia afortunadamente 'a serie de reformas practicadas a la organización gubernativa de esta entidad logro salvar el error cometido, así mismo, se advierte que la prerrogativa reglamentaria se ejerce en forma directa por el jefe de gobierno del Distrito Federal en el ámbito local respecto de

las leyes expedidas por la Asamblea Legislativa, por otra parte el Ejecutivo de la Federación ejerce a su vez la potestad reglamentaria, con la diferencia que lo hará en atención a las leyes que emita el Congreso de la Unión en lo tocante al Distrito Federal.

En relación a las reformas practicadas a nuestra Constitución Política, consideramos conveniente citar el pensamiento que en este sentido ha manifestado el maestro Ramón Sánchez Medal:

“En suma, el Poder Revisor de la Constitución que instituye el artículo 135 de ella, no es por ningún concepto un Poder Constituyente, porque dicho Poder Revisor, no es una Asamblea Nacional, unitaria e indivisible, sino una serie de sub-asambleas parciales, o sea es sólo la resultante de la actuación por separado de cada una de las cámaras del Congreso de la Unión y de las 31 Legislaturas de los Estados; no es tampoco una Asamblea que se constituya como ella lo decida, sino ajustándose siempre a la forma y al procedimiento que le marca imperativamente el artículo 135 de la Constitución; no es así mismo un Poder autárquico de derecho, porque debe respetar las decisiones políticas fundamentales, es decir, los principios sancionados en la propia Constitución de acuerdo con el artículo 136 de la misma; y finalmente no ha sido de hecho un Poder autárquico, dada la sumisión que históricamente ha asumido frente a las iniciativas formuladas por el Presidente de la República para la reforma de la Constitución”³⁰

³⁰ SANCHEZ MEDAL RAMON Las Reformas Demolitorias de la Constitución Revista de Investigaciones Jurídicas Escuela Libre de Derecho Año 8 No 2 México 1984 P 595

Ante la claridad de pensamiento del autor en cita, nos adhenmos a éste, pues en efecto, la sumisión manifestada por el Poder Revisor al Ejecutivo, fue palpable, en lo referente a la concesión de la facultad reglamentaria otorgada a la Asamblea Legislativa, por otra parte no existió un razonamiento jurídico, constitucional y administrativo que valorará en profundidad y conciencia, dicha delegación y mucho menos que conociera los efectos jurídicos que ello implicaba. Concluyendo se puede decir que el aspecto formal del reglamento y la ley han desaparecido, para fusionarse y confundirse, dejando la interrogante si en un futuro el universo del orden normativo en el Derecho Positivo Mexicano desaparecerá, y por tanto cual será el instrumento jurídico que prevalecerá, así mismo el Poder Ejecutivo y el Legislativo se integrarán en uno sólo

3.2 ESTUDIO Y ANALISIS DE LOS PRINCIPIOS FUNDAMENTALES QUE SE CIÑEN EN TORNO AL REGLAMENTO.

3.2.1 Exclusividad del Ejecutivo Federal en Materia Reglamentana.

En este sentido la doctrina como la junsprudencia han decretado que la facultad reglamentana del Ejecutivo es exclusiva e indelegable, de ahí que la referida facultad en la esfera administrativa sólo puede ser desempeñada por el Presidente de la República en forma única y privativa de conformidad a los artículos 89 fracción I y 92 de nuestra Constitución. Esta competencia privativa, se halla reforzada desde luego por el principio de la indelegabilidad, el que indudablemente tiene su razón de ser en la teoría de la división de poderes que consagra el artículo 49 de la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Así pues la potestad reglamentaria en la esfera administrativa no es en modo alguno producto de una concesión hecha por el Legislativo al Poder Ejecutivo, si ello fuese verdad entonces sí cabría la posibilidad de que se pudiese delegar dicha prerrogativa a instancia o excitación del propio Poder Legislativo; por el contrario ésta emana directamente de la Constitución General de la Federación, lo que significa que las facultades y obligaciones del Presidente de la República contenidas en la fracción I, del 89 Constitucional no están sujetas al arbitrio de cuales quiera de los otros dos Poderes, lo que garantiza que su ejercicio se lleve dentro del ámbito impuesto por ella misma, es más, la propia Constitución Mexicana en ningún momento autonza a una delegación; desde otro punto de vista, se puede afirmar que la prerrogativa multicitada se constituye como una institución jurídica concebida ex profeso para ser desarrollada únicamente en la esfera administrativa del Ejecutivo de la Unión y con ello cumpla con su obligación de ejecutar las leyes que dicte el Congreso de la Unión en este sentido.

Al respecto Tena Ramírez Felipe nos dice

“La excepción de que hablamos se estableció por la Constitución a favor exclusivamente del Presidente de la República, nunca de los Secretanos de Estado, ni de ningún otro órgano dependiente del Ejecutivo. Ni siquiera la misma ley puede delegar en nadie la facultad reglamentaria que corresponde al Presidente, pues en tal caso la ley usurparía el lugar de la Constitución al ampliar la excepción a casos no señalados en ella”.³¹

³¹ TENA RAMIREZ FELIPE OP Cit P 468 469

Concuerda en este sentido Acosta Romero Miguel, quien manifiesta:

“La facultad reglamentaria se ha considerado por la doctrina, y la jurisprudencia menciona, que corresponde exclusivamente al Presidente de la República, es decir, que no puede delegar y además que se trata de una facultad discrecional, o sea, que puede ejercitarse en cualquier momento según lo estime conveniente o necesario el Ejecutivo”.³²

Doctrinadamente, lo antes expuesto, por los tratadistas en comento, viene a confirmar lo que hemos venido mencionado en este renglón. La Ley Suprema por su parte, expresamente confirma éste principio de exclusividad, como se demuestra en el artículo 92 de la misma:

Art. 92 - Todos los reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del Presidente deberán estar firmados por el Secretario de Estado o Jefe de Departamento Administrativo a que el asunto corresponda, y sin este requisito no serán obedecidos.

De conformidad al texto de este numeral se colige que en la esfera administrativa el derecho reglamentario se ejerce únicamente por el Titular de la Administración Pública Federal, puesto que la disposición antes mencionada al determinarse en forma imperativa, señala expreso que los actos de naturaleza legislativa son de su exclusiva competencia; de tal modo que Ley Suprema de la Federación en ningún otro caso reconoce o admite textualmente que la expedición de reglamentos administrativos sea

³² ACOSTA ROMERO MIGUEL. Teoría General del Derecho Administrativo. Ed. Porrúa. S. A. Decimotercera Edición. México 1997. P. 1013

facultad de cualesquiera de los otros Poderes, pues en caso contrario, el refrendo ministerial se extendería a los reglamentos orgánicos que estructuran internamente al Poder Judicial o al Legislativo en su caso, lo cual es impropio pues la finalidad de estos es diversa de los administrativos.

En este sentido la Suprema Corte de Justicia de la Nación se ha pronunciado en los términos que precede:

1528. REGLAMENTOS ADMINISTRATIVOS Si el Ejecutivo dicta una disposición de carácter legislativo, en uso de la facultad que la Constitución le otorga para proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de las leyes y por medio de ella crea una obligación de naturaleza general, pero dicha disposición no tiene un carácter autónomo, ya que su finalidad es la de evitar situaciones que condena un precepto Constitucional, es decir, es una disposición que tiende a la exacta observancia de una ley expedida por el Poder Legislativo, esto obliga a considerar tal disposición, desde un punto legal y doctrinal, como un acto reglamentario, sin que para ello sea óbice el que exista un reglamento sobre la misma materia, porque no hay imposibilidad legal de que respecto de una misma ley se expidan varios reglamentos simultáneos o sucesivos; pero conforme a nuestro régimen Constitucional, sólo tiene facultad para legislar el poder Legislativo y excepcionalmente el Ejecutivo en el caso de la facultad reglamentaria, que únicamente puede ser ejercida por el Titular de este Poder, sin que en la Constitución exista un dispositivo que lo autorice para delegar en alguna otra persona o entidad, la referida facultad, pues ni el Poder Legislativo puede autonzar tal delegación: por tanto, sostener que la Ley de Secretarías de Estado encarga a la economía a la materia de monopolizar y que esa ley, fundada en el art. 90 de la Constitución, debe entenderse en

el sentido de que dicha Secretaria goza de cierta libertad y autonomia en esta matena, es desconocer la finalidad de aquella, que no es otra que la de fijar la competencia genérica de cada Secretaria, pero sin que para ello pueda actuar en cada materia sin ley especial, ni mucho menos que la repetida ley subvierta los principios constitucionales, dando a las Secretarías de Estado facultades que conforme a la Constitución, solo corresponden al titular del poder Ejecutivo; es decir que conforme a los artículos 92, 93 y 108 de la Constitución los Secretarios de Estado tienen facultades ejecutivas y gozan de cierta autonomia en las matenas de su ramo y de una gran libertad de acción, con amplitud de criterio para resolver cada caso concreto, sin someterlo al juicio y voluntad del Presidente de la República, es destruir la unidad del Poder; es olvidar que dentro del régimen Constitucional el Presidente de la República es el único Titular del Ejecutivo, que tiene el uso el ejercicio de las facultades ejecutivas; es, finalmente desconocer el alcance que el refrendo tiene, de acuerdo con el artículo 92 Constitucional, el cual, de la misma manera que los demás textos relativos, no dan a los Secretarios de Estado mayores facultades ejecutivas ni distintas siquiera, de las que al Presidente de la República corresponden.³³

3.2.2 El Reglamento Administrativo como Excepcion al Principio de la Division de Poderes.

Inquestionablemente la facultad reglamentana se establece como una excepcion al principio de la división de poderes del Estado y como una autonzacion expresa de la función legislativa maternal atribuida al Presidente de la República, pues como ya dijimos

³³ Numero 482, Apéndice: 1917-1985 Tercera Parte: P 792

ESTA TESIS NO SALE
DE LA BIBLIOTECA

su naturaleza presenta características materiales y formales que se derivan de dicho principio Constitucional.

Ahora bien, si la Constitución Política de la Federación ha dispuesto a favor del Ejecutivo de la Unión facultades de contenido legislativo por medio de esta vía de excepción expresa; lógico es presuponer que en el momento en que el Ejecutivo consienta en una delegación, automáticamente, subvierte el esquema legal en que se orienta la finalidad de dicho principio, ejemplo de lo mencionado fue lo concerniente a la Asamblea de Representantes a quien se le concedió dicho supuesto de excepción, en el que no tiene cabida, por tanto no era factible el ejercer facultades reglamentarias de naturaleza administrativa privativas del Presidente de la República, por lo que debieron encausar desde un principio sus facultades legislativas a un plano de mayor jerarquía, es decir, expedir leyes y no reglamentos.

La teoría de la división de Poderes que Montesquieu concibió en su obra política del estado "El Espíritu de las Leyes". Fue pieza clave en el desarrollo de las Normas Fundamentales no sólo de nuestro país, si no también de las del resto de América y Europa, a excepción de Inglaterra.

Muy a pesar de que preconiza una rigidez en la separación de las funciones del estado. Así pues, en el concierto histórico constitucional de México, la teoría de la separación o división de poderes de los órganos del Estado, cobra arraigo al punto que ha sido un principio fundamental que se respeta fielmente desde la Constitución de Apatzingán de 1814, y que perduró en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917

Esto se Explica, si observamos que su fundamento y práctica, implica el evita el menoscabo de los derechos y libertades del hombre, cometidas por las injusticias en el ejercicio del Poder Público, lo cual dio origen al estado de Derecho y a la limitación del poder por el Poder (Constitucional), al recoger estos principio las Leyes Fundamentales de México, salvedad hecha en la de 1836, (en lo tocante a la division de Poderes), elevan a rango Constitucional, el régimen jurídico que asegura la libertad y derechos de los nacionales, en lo que se conoce como parte dogmática. Por otra parte, el poder público se dividió para su ejercicio a través de funciones específicas para cada uno de los tres Poderes: el Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial, conservando la unidad de poder, dando lugar al marco competencial de atribuciones, originándose la parte orgánica

El artículo 49 de nuestra Norma Suprema, consigna el principio de la separación de las funciones del estado, a cuya letra nos remitimos:

Art. 49.- El supremo Poder de la federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial

No podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión, conforme a lo dispuesto en el artículo 29. En ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 101, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar

Queda claro que de conformidad a lo preceptuado por este numeral la división de poderes, en nuestro régimen Constitucional, es un principio de estricto cumplimiento, pues en ningún momento señala expresamente la delegación de funciones, las cuales, se constriñen únicamente a dos supuestos, al de los preceptos demarcados en el 29 y 131.

Por tanto, el Ejecutivo no se halla autorizado para delegar sus funciones en forma expresa y excepcional, más el Legislativo si se halla bajo el imperio de la Constitución impelido a declinar sus funciones a favor del Ejecutivo, operando en forma limitada pues sólo es factible en los supuestos que enumera, bajo ciertas circunstancias, en forma temporal y bajo las condiciones que se señalan (Art. 29 y 131 Constitucionales).

Siguiendo este mismo orden de ideas, Felipe Tena Ramírez ha externado:

“Dichas autorizaciones presuponen necesariamente la existencia de la situación anormal, que como premisa rige el contenido todo del artículo 29. Puede consentir en dar al Ejecutivo una mayor amplitud en la esfera administrativa o en transferirle facultades legislativas, pero en uno y otro caso las autorizaciones deben estar regidas por las mismas reglas de relatividad que señorean todo el artículo 29, puesto que al igual que la suspensión de garantías, las autorizaciones son simples medios para hacer frente a un estado de necesidad. Así pues, deben enumerarse las facultades conferidas al Ejecutivo, su duración y el lugar, todo ello por medio de prevenciones generales y sin que las autorizaciones se dirijan en contra de determinado individuo”³⁴

³⁴ TENA RAMÍREZ FELIPE Op. Cit. P. 200

El planteamiento hecho por este notable catedrático se ajusta al razonamiento que hemos expuesto, pero que a diferencia nuestra distingue un factor, el de la relatividad del precepto, puesto que se trata de simples medios para afrontar hipotéticamente el estado de emergencia, además de prevenir la salvaguarda de la Constitución en tanto se vuelve al estado que guardaba. Ello no significa que esta pierda su fuerza y vigencia.

En el caso que nos ocupa, la delegación de la facultad reglamentaria, contraviene dicho principio fundamental, toda vez que la excepción ya ha sido puesta en práctica desde su génesis, con la salvedad que dicha facultad en materia administrativa no es un acto delegado del Legislativo, sino un acto normal del Ejecutivo impuesto por la propia Constitución de la Federación.

Se puede afirmar que este derecho es producto de una manifestación superior de voluntad, de una voluntad soberana que es la expresión viva del más puro sentimiento nacional, asimilado por el Constituyente de Querétaro, lo cual establece una marcada diferencia entre una autonzación constitucional expresa y otra que acaso pudiese estar fundada en la manipulación caprichosa de la ley, como en el caso de las facultades legislativas o reglamentarias concedidas por el Congreso de la Unión a los Secretarios de Estado por medio de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Ahora bien, la facultad reglamentaria del Ejecutivo es la expresión depurada de un sistema de coordinación y cooperación institucional que coadyuva a lograr los fines del Estado; pues concebir una rigidez exacta de las funciones estatales es ir en contra de la unidad soberana del Supremo Poder de la Federación.

La Constitución Política Mexicana no ha sido extraña ni insensible a las necesidades de crear sistemas de cooperación que obedecen a los requerimientos propios de las atribuciones estatales en su conjunto que en teoría impiden el incorrecto uso del poder público, y por el otro impulsar una mayor fluidez de respuesta a los grandes objetivos nacionales, de tal suerte que en ella se ha previsto con acierto el principio de excepción de las funciones del Estado

Las cuales se aprecian desde el punto de vista formal y material, de tal suerte, que las funciones materiales pueden ser atribuidas a un poder distinto al que corresponden, esto ha permitido perfeccionar un esquema orgánico que le permita el establecimiento de un sistema flexible de las funciones estatales que se puedan amoldar a los requerimientos de la vida económica, política, jurídica, social y cultural de la Nación.

Acorde con la exposición que estamos efectuando el Dr. Jorge Carpizo en su obra nos comenta:

“La Constitución de 1917 se basa en dos principios para otorgar la competencia a los órganos estatales, a saber: 1) El principio de colaboración y 2) la noción de funciones materiales y formales.

Por el primer principio, dos o los tres órganos del Estado realizan parte de la función establecida. Ejemplo: La iniciativa y el veto presidencial en el proceso de formación de las leyes.

El segundo principio nos indica que no siempre coinciden las funciones formales con las materiales; así el órgano legislativo realiza funciones administrativas y jurisdiccionales, y los otros dos órganos realizan funciones materialmente legislativas, administrativas y jurisdiccionales”.³⁵

Atento a lo antes señalado, es claro que el esquema jurídico – orgánico del Estado Mexicano se encuentra incuestionablemente sujeto a preceptos legales que se encaminan a desarrollar la actividad Estatal en base a un sistema flexibles, armónico y ordenando en el ejercicio del Supremo Poder de la Federación; este sistema opera únicamente tratándose de los Organos Primarios de la Federación, como se demuestra en la siguiente tesis jurisprudencial:

DIVISION DE PODERES. SISTEMA CONSTITUCIONAL DE CARÁCTER FLEXIBLE.- La División de Poderes que consagra la Constitución Federal no constituye un sistema rígido e inflexible, sino que admite excepciones expresamente consignadas en la propia Carta Magna, mediante las cuales permite que el Poder Legislativo, el Poder Ejecutivo o el Poder Judicial ejercitan funciones que en términos generales, correspondan a la esfera de atribuciones de otro Poder. Así, el artículo 109 constitucional otorga el ejercicio de facultades jurisdiccionales, que son propias del Poder Judicial, a las Cámaras que integran el Congreso de la Unión, en los casos de delitos oficiales cometidos por altos funcionarios de la Federación, y los artículos 29 y 131 de la propia Constitución consagran la posibilidad de que el Poder Ejecutivo ejerza funciones legislativas en los casos y bajo las condiciones previstas en dichos numerales. Aunque el sistema de División de Poderes que consagra la Constitución General de la República es de

³⁵ CARPIZO JORGE. Estudios Constitucionales U N A M Instituto de Investigaciones Jurídicas Tomo II México 1980 P. 203

carácter flexible, ello no significa que los Poderes Legislativos, Ejecutivo y Judicial puedan, *motu proprio*, arrogarse facultades que corresponden a otro Poder, ni que las leyes ordinarias puedan atribuir, en cualquier caso, a uno de los poderes en quienes se deposita al ejercicio del Supremo Poder de la Federación, facultades que incumben a otro Poder, para que sea válido, desde el punto de vista Constitucional, para que uno de los poderes de la Unión ejerza funciones propias de otro Poder, es necesario, en primer lugar, que así lo consigne expresamente la Carta Magna o que la función respectiva sea estrictamente necesaria para hacer efectivas las facultades que les son exclusivas, y, en segundo lugar, que la función se ejerza únicamente en los casos expresamente autorizados o indispensables para hacer efectiva una facultad propia, puesto que es de explorado derecho que las reglas de excepción son de aplicación estricta. Séptima Epoca, Tercera Parte: 115-120, pág. 65 A. R. 4277/77. Héctor Mestre Martínez y Coagraviados (acumulados). 5 votos. Vols. 151-156, pág. A. R. 2606/81. Sucesión de Carlos Manuel Huerta Osorio y otros. Unanimidad de 4 votos.³⁵

Por tanto, no se debió consentir en la delegación de la facultad reglamentana en el caso de la Asamblea de Representantes o de los Secretanos de Estado, puesto que esta excepción ya había sido puesta en práctica al momento de gestarse los principios normativos fundamentales de las funciones formales y materiales de los órganos del Estado por el Constituyente de Querétaro, como en el caso del artículo 89 fracción I

Consideramos oportuno citar nuevamente algunos fragmentos de la obra del Dr. Jorge Carpizo, en relación al tópico que estamos tratando en este momento:

³⁵ Número 482, Apendice 1917-1985, Tercera Parte P 175f.

"Una cosa es el régimen de coordinación de funciones, y otro muy diferente la confusión de facultades de los órganos o delegación de las facultades de un órgano a otro.

Aspecto de especial importancia en nuestro orden Constitucional son las delegaciones que él mismo consagra, las que se dan, aunque estrechamente vinculadas, en dos ocasiones; en la suspensión de garantías individuales (artículo 29) y en las facultades extraordinarias del Ejecutivo para legislar en tiempo de paz (artículo 49 y 131, segundo párrafo)".³⁷

En este orden de ideas, el Doctor Carpizo a su vez hace una cita de Mario de la Cueva, de la que hace un breve comentario.

"O como dice Mario de la Cueva: Toda norma jurídica tiene una hipótesis o supuesto que la condiciona y cuando falta ésta, no puede aplicarse la norma, porque sería ir contra su esencia, aplicándola a una situación que no rige.

La anterior transcripción deja entrever lo nocivo que puede ser una delegación de funciones cuando esta no se ajusta a su fiel cumplimiento. Para finalizar nos externamos lo siguiente:

Hemos señalado el pasado y el presente en la idea de la coordinación de órganos. Por su evolución, podemos decir que en el futuro existirán dos órganos: el político y el jurisdiccional. El primero subdividido en legislativo y ejecutivo. Tal vez. Pero

³⁷ Op. Cit. P.207

lo cierto es que las relaciones entre Ejecutivo y Legislativo están superando la etapa de colaboración y aproximándose a la de confusión".³³

3.2.3 Conditio-Juris que Justifica la Existencia del Reglamento

El reglamento en el Derecho Positivo Mexicano presupone la existencia de ciertas condiciones y formalidades, las que, le permiten adecuarse al marco de legalidad; es decir, la Constitución impone a esta Institución Jurídica determinadas características que le son vitales, pues de ello, depende su justificación jurídica en el universo del Orden Normativo.

Nuestra Constitución ha fijado una condición que determina su legalidad de manera esencial, y que, a falta de éste, el reglamento se halla desprovisto de validez para poder existir; hablamos desde luego de la subordinación que debe el reglamento a la ley formal, lo que significa que, si no existe una ley preexistente aquel como un acto del Ejecutivo se hace nugatono. Puesto que la finalidad que persigue es el de pormenorizar o detallar los preceptos que de manera general contiene la ley expedida por el Poder Legislativo y que hace necesano auxiliarte en su debida ejecucion y observancia. Tal es el imperio de la ley, que si ésta es derogada o abrogada el reglamento sigue la misma suerte que aquella

Sin embargo, pese a que la fracción I del 89, de la Norma Maxima se expresa en forma clara y tajante en cuanto a la conditio-juris, en la dependencia del reglamento hacia la ley, creandose un principio fundamental incuestionable su observancia ha sido

³⁴ Idem OP. Cit. P. 215

manejada por muchos años en forma arbitraria y caprichosa. Tal es el caso de los llamados reglamentos autónomos, también conocidos como gubernativos o de policía, los cuales contravienen los lineamientos que ha señalado en este sentido la Ley Suprema Mexicana, al punto, que esta situación puede configurarse en el virtual resquebrajamiento de este principio, cometiendo un yerro absurdo e inexplicable, a sabiendas que esta forma la razón de ser del reglamento.

Dentro de la doctrina, los tratadistas que defienden la teoría de que pueden dictarse reglamentos sin ley están Gabino Fraga, Ignacio Burgoa y Felipe Tena Ramírez, cuyo sentir expondremos a continuación:

El notable maestro Gabino Fraga en lo concerniente a los reglamentos autónomos ha manifestado

“Hay sin embargo, un caso en el cual se puede abngar duda de si la Constitución hace excepción a ese principio. Es el contenido en el artículo 21 de la propia Constitución.

Ese precepto, en lo conducente, dispone: Compete a la autoridad administrativa el castigo de las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía, el cual únicamente consista en multar o arrestar hasta por treinta y seis horas. En base a este razonamiento concluye diciendo

De ahí se desprende que estos reglamentos gubernativos y de policía pueden regular el buen gobierno y la policía de las poblaciones sin que necesariamente se refieran a la ley".³⁹

Para el jurista Ignacio Burgoa, también es posible la concepción de reglamentos sin ley preexistente, como a continuación se demuestra

"La facultad reglamentaria con que está investido el Presidente de la República no se agota en la expedición de reglamentos heteronomos cuya somera idea hemos expuesto. 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.

Por otra parte, y según lo acabamos de decir, la Ley puede por si misma no establecer ninguna regulación, sino contraerse a señalar los casos generales en que se faculte al Presidente de la República o a los gobernadores de los Estados, dentro del Distrito Federal o de la Entidad Federativa correspondiente, para formular su reglamentación. Esta, por ende, no se revela como pomenorización de disposiciones legales preexistentes, sino como normación per-se simplemente autorizada por la Ley, normación que se implica en los llamados reglamentos autónomos que son precisamente los de policía y gubernativos aludidos en el citado precepto de nuestra Constitución".⁴⁰

Para concluir, el catedrático Felipe Tena Ramirez sostiene el mismo punto de vista que los autores citados, por lo que desde su personal enfoque ha manifestado.

³⁹ FRAGA GABINO Derecho Administrativo Ed Porrúa S A Vigésimacuarta Edición Mexico 1986, p 112, 113, 114

⁴⁰ BURGOA IGNACIO OP. Cit. P. 787

“Como excepción, nuestra Constitución presupone en sus artículos 10 y 21 que los reglamentos de policía son autónomos, al mencionarlos directamente, en lugar de que hubiera citado la ley, en caso de que está existiera.

Por lo demás los llamados reglamentos autónomos cumplen el cometido de todo reglamento, desplegando en la esfera administrativa las normas básicas de un reglamento superior. Nada más que tratándose de tales reglamentos el ordenamiento superior que reglamentan no es la ley, sino el artículo de la Constitución que excepcional y expresamente así lo dispone”.⁴¹

Vistas las tesis expuestas por tan distinguidos jurisconsultos. Toca ahora, exponer las hipótesis que se contraponen a éstas.

Andrés Serra Rojas, Miguel Lanz Duret y Miguel Acosta Romero, difieren diametralmente, pues, no admiten más reglamentos que los heterónomos, concebidos de acuerdo a su fuente original, artículo 89, fracción I.

Al decir del connotado autor Andrés Serra Rojas, niega que el artículo 21 autorice la expedición de reglamentos autónomos.

“Este precepto Constitucional no faculta a la autoridad administrativa para la expedición de los reglamentos gubernativos y de policía, sin sujeción a una ley. No hay ningún elemento que nos haga suponer que el propósito de ese mandato Constitucional,

⁴¹ TENA RAMIREZ FELIPE. Derecho Constitucional Mexicano. Ed. Porrúa, S.A. Tringasma Edición 1966 p. 457

sea el de eliminar la expedición de las leyes gubernativas y de policía. La palabra gubernativa está tomada como sinónimo de administrativa y la de policía se refiere a las infracciones ciudadanas o municipales. No debe desarticularse el sistema de la Constitución que establece nuestro principio de legalidad, es decir, la total subordinación a la ley. No debe eliminarse la ley de una materia tan importante como es la que se refiere a la libertad humana. Por sencilla que sea la penalidad ésta debe fundarse en la ley, dejando a los reglamentos gubernativos y de policía, el fijar los detalles de su aplicación e incluso los derechos de los detenidos, en una materia tan arbitrariamente llevada, en la que no opera ninguna defensa jurídica, en un no muy justificado argumento de su escasa importancia".⁴²

Por su parte Miguel Lanz Duret, en forma sencilla y contundente, ni por error admite situación diversa a la consignada en la fracción I, del 89, de la Ley Fundamental

"Bastará analizar el texto expreso de nuestra Constitución, consignado en la fracción I del artículo 89, para convencernos de que la facultad reglamentaria del Presidente de la República constituye simplemente un acto de mera ejecución de las leyes y que, por tanto, cuando no existan éstas, es decir, disposiciones de carácter general creadoras o reguladoras de relaciones jurídicas determinadas, no podrá existir el derecho del Ejecutivo para expedir reglamentos, pues éstos sólo pueden tener por exclusivo objeto, como dice la Constitución, proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de las leyes dictadas por el Congreso".⁴³

⁴² SERRA ROJAS ANDRES Derecho Administrativo. Ed Porrúa Primer curso. Mexico. 1997, p 213

⁴³ LANZ DURET MIGUEL Derecho Constitucional Mexicano y Consideraciones sobre la Realidad Política de Nuestro Regimen. Ed. Fondo Hilano Medina. Mexico, 1931. p. 222

Por último Miguel Acosta Romero bajo el mismo orden de ideas ha externado:

"En nuestra opinión las facultades que otorga la Constitución a los Poderes Federales son expresa y limitadas según ha establecido la teoría, en interpretación del artículo 124 de la Constitución y, en consecuencia, el Presidente de la República, de acuerdo con el artículo 89, fracción I, del propio Código Fundamental, sólo tiene facultad expresa para proveer, en la esfera administrativa a la exacta observancia de las leyes expedidas por el Congreso de la Unión, pero no para reglamentar directamente la Constitución, de donde concluimos que no debe haber reglamentos autónomos, y que, si el constituyente usó esa palabra en los artículos 10 y 21 de la Constitución (en el texto de 1917), creemos que no lo hizo con la técnica jurídica, al igual que cuando no utiliza la misma expresión en las fracciones XIV y XV del artículo 73, según ya comentamos, no se trata de reglamentos administrativos, sino de leyes reglamentarias".⁴⁴

Sopesando ambas posturas, nos inclinamos por aquella que niega la existencia de los reglamentos gubernativos y de policía, pues consentir en que el artículo 21 Constitucional autoriza al Ejecutivo de la Federación a dictar reglamentos de esta índole, se crea una ficción, que por desgracia ha trascendido a la realidad con efectos negativos para la libertad de los gobernados.

Ahora bien, por lo que respecta a la primacía y reserva de la ley, han sido prácticamente relegadas a la indiferencia, lo que es fácilmente palpable

⁴⁴ ACOSTA ROMERO MIGUEL Teoría General del Derecho Administrativo Editorial Porrúa, S.A. Decimotercera Edición México, 1997 P. 1024, 1025

En el caso de la primacía de la ley esta es vulnerada al contradecir el precepto contenido en el artículo 89, fracción I, en el sentido de dictar reglamentos autónomos, puesto que en la misma sólo se reconoce una clase de reglamento los – Heterónomos -.

La reserva de la ley también ha sido transgredida, dado que los reglamentos gubernativos y de policía imponen senas restricciones a las garantías individuales, ya que las mismas incumben exclusivamente a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Aunado a lo anterior tampoco es lógico que los reglamentos autónomos puedan normar directamente un precepto de carácter constitucional, como lo es el artículo 21, cometiendo un acto contrario al sistema de legalidad que priva en el Derecho Positivo Mexicano, imponiendo un verdadero retroceso de naturaleza constitucional, puesto que se comenten los mismos yerros del pasado (Constituciones de 1824, 1936), echando por tierra la experiencia ganada en este sentido. Dando cabida a un acto fuera de toda proporción legal; lo que en el caso cabría no es un reglamento autónomo sino una ley reglamentaria.

Resulta paradójico que los motivos que dieron origen al 21 constitucional sean desconocidos, y por tanto se revierta contranando su espíritu, pues precisamente sus postulados se encaminan a evitar las atrocidades de un régimen jurídico injusto en la imposición de penas privativas de la libertad.

Siendo su finalidad establecer un sistema competencial estructurado sobre la base de un estado de derecho, quedando integrado por: autoridad judicial competente

encargada de ejercer la actividad jurisdiccional del estado; ministerio público y policía judicial, correspondiéndoles la persecución de los delitos. Dejando a la autoridad administrativa imponer sanciones consistentes en multas o arrestos hasta por 36 horas, con la salvedad que la norma jurídica que sustenta estas sanciones debe ser expedidas por el Congreso General.

En tal virtud es inconcuso que este precepto pueda autorizar la expedición de reglamentos sin la subordinación a una ley, considerando que su espíritu persigue un objetivo diverso al que se ha pretendido adjudicar, ello queda demostrado a todas luces, pues el referido numeral, es total y absolutamente oscuro en cuanto a los lineamientos que acaso pudiera normar el proceso todo de creación de los reglamentos autónomos; por tanto, el enunciado que de ellos hace el 21 Constitucional no establece que los reglamentos gubernativos y de policía sean o puedan ser autónomos.

Así pues, los reglamentos expedidos de conformidad al artículo 21 (provenientes del Ejecutivo Federal), configuran la antítesis de la *condictio-juris* del reglamento heterónimo, es decir, la subordinación a una norma jurídica preexistente

Cierto es, que los reglamentos en el Distrito Federal cuentan con una autorización constitucional (Art. 122, Base Segunda Fracción II inciso b), los cuales se ajustan a los principios de subordinación a una ley formal hecho que antenormente no se daba, puesto que el Ejecutivo Federal podía expedir reglamentos autónomos contraviniendo con ello el espíritu originario que el Constituyente de 1917 les atribuyó a los mismos, la sujeción a una ley formal previa. así pues, la subordinación a una ley por parte del reglamento, se puede aceptar como una situación jurídica normal, la que no puede

contravenirse tal como lo han sostenido los teóricos del derecho constitucional y administrativo, a si mismo la jurisprudencia emanada de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la cual les da fuerza vinculativa, con lo que se admite una excepción legislativa formal que es concedida por la Constitución en favor del Presidente de la República, Jefe de Gobierno del Distrito Federal y Gobernadores de los Estados, por tanto la regla de excepción en el caso de la facultad reglamentaria es de estricto cumplimiento, como toda regla de excepción concedida por la propia Ley Suprema de la Federación. En este sentido nos hemos permitido citar el siguiente criterio jurisprudencial.

FACULTAD REGLAMENTARIA SUS LÍMITES.- Es criterio unánime, tanto de la doctrina como de la jurisprudencia, que la facultad reglamentaria, conferida en nuestro sistema Constitucional únicamente al Presidente de la República y a los Gobernadores de los Estados, en sus respectivos ámbitos competenciales, consiste, exclusivamente dado el principio de la división de poderes que impera en nuestro país, en la expedición de disposiciones generales, abstractas e impersonales que tienen por objeto la ejecución de la ley, desarrollando y complementando en detalle sus normas, pero sin que, a título de ejercicio pueda excederse de sus mandatos o contrariar o alterar sus disposiciones, por ser precisamente la ley su medida y justificación. Séptima Epoca, Tercera Parte: Vols. 163-168, Pág 77 R.F. 59/81 Playa Sol Vallarta, S.A. 5 votos ⁴⁵.

⁴⁵ Número 402, Apéndice 1917-1965 Tercera parte Relacionado a la 1537 p.256.

3.2.4 Reglamento Administrativo. Violación a su Naturaleza Jurídica.

Toda vez que la facultad reglamentaria es producto del principio de excepción de la división de poderes de los órganos del estado, su naturaleza jurídica ofrece una dualidad que se aprecia desde los puntos de vista material y formal; desde el punto de vista material el reglamento se equipara a la ley, pues goza de sus mismos atributos que son: La generalidad abstracción y la impersonalidad; desde el punto de vista formal atiende al órgano que la crea (Poder Ejecutivo).

Tradicionalmente esa había sido la forma que presentaba la naturaleza jurídica del reglamento, sin embargo y debido a la evolución que presenta la dinámica social, económica, política y tecnológica, se ha hecho acopio en forma indebida del reglamento, al anteponerse intereses de diversa índole que desvirtúan por ende su estructura y base de sustentación jurídica, lo antes enunciado se debe también en gran parte a las bondades de flexibilidad y adaptación del reglamento, en pero, esta no puede argumentarse como justificación en perjuicio de su propia naturaleza y del orden jurídico preestablecido.

Esta situación se observa principalmente en la tendencia a expedir "leyes marco", o dicho en otros términos, es la excesiva forma de ampliar o detallar normas jurídicas formales. Además de esto, la facultad reglamentaria se ejerce por órganos de la Administración Pública Federal

De tal suerte que, al integrarse una ley pobre en su contenido y reforzada ampliamente por el Ejecutivo automáticamente dicha ley es de orden unilateral y no

colegiado, carente de los principios de estabilidad y seguridad que caracterizan a toda ley emanada del Poder Legislativo, imperando el criterio discrecional del Ejecutivo en turno. Lo cual ocasiona que la actividad legislativa de excepción del Presidente de la República contenida en la fracción I del 89 de la Constitución Política de la Unión deje de tener ese carácter y se transforme en un acto legislativo anárquico.

Por otra parte, el permitir que los Secretarios de Estado y otros funcionarios de la administración pública establezcan reglas generales, criterios, políticas, directrices, etc. Se deja indebidamente el ejercicio de facultades legislativas o reglamentarias, que son de explorado derecho indelegables, desarticulando con ello el principio fundamental de la división de poderes.

La práctica negativa a la que hemos hecho referencia deforma la naturaleza jurídica formal y material del reglamento administrativo, propiciada principalmente por factores de índole político.

Aprovechando la característica material de este para desplazar a la ley formal, cuyo propósito es el de actualizar la actividad de la administración pública, manteniéndola acorde a los constantes cambios y evoluciones que experimenta una sociedad apoyada en la tecnificación, de tal suerte, que el instrumento jurídico de disposiciones generales, abstractas e impersonales que puede enfrentar con éxito esa dinámica, es el reglamento administrativo, pues este a diferencia de la ley es más expedito en cuanto al proceso de creación, amoldándose con rapidez a los requerimientos sociales.

Tal es la situación que presentan los reglamentos que expide el Ejecutivo de la Unión para detallar el contenido de las "leyes marco", si bien es cierto que en el caso existe una ley preexistente para que el reglamento administrativo atienda a su pormenorización, también lo es que ese objetivo rebasa el contenido de la ley, es decir, en el reglamento se concentra la substanciación toda de una ley excesivamente pobre en sus preceptos

Si se quiere una justificante para esta situación, basta puntualizar en la falta de conocimientos técnico - jurídicos y de otras materias por parte del Órgano Legislativo, si a ello agregamos la lucha por hacer prevalecer las posturas de los diversos partidos políticos, la pérdida de tiempo por estas causas es factor decisivo para obtener fluidez en el de por sí complejo proceso de creación de las normas generadas por este poder.

Ahora bien, en cuanto a su aspecto formal, el reglamento administrativo presenta una variante en el órgano emisor, que en teoría corresponde al Presidente de la República, pero que el Congreso de la Unión indebidamente autoriza a los titulares de las Secretarías de Estado a ejercer la facultad reglamentaria, quienes dentro de su ramo pueden dictar disposiciones generales, abstractas e impersonales, que se reflejan en forma de criterios, políticas, normas técnicas, etc. así pues, en vía de ejemplo, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en sus artículos 12 y 32 Bis, fracción XXIII, señalan lo siguiente:

Art. 12.- Cada secretaria de Estado o Departamento Administrativo formulará, respecto de los asuntos de su competencia, los proyectos de leyes reglamentos decretos, acuerdos y órdenes del Presidente de la República

Si bien es cierto que en dicho numeral la consigna se orienta en función a una orden emanada del Ejecutivo por ser este el titular de la Administración Pública Federal, del cual dependen los Secretanos de Estado, quienes en apoyo a las políticas institucionales, desahogaran parte importante de la iniciativa legislativa y reglamentaria concedida constitucionalmente a aquel, también lo es que este proceso de coordinación va más allá de los límites por la ley prescintos, como en el caso siguiente.

Art. 32. Bis - A la Secretana del Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

XXIII.- Organizar, dirigir y reglamentar los trabajos de hidrología en cuencas, causes y álveos de aguas nacionales, tanto superficiales como subterráneos, conforme a la ley de la materia.

En consecuencia, en el caso en particular que se trata, la Secretaria del Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, se le autonza a expedir reglamentos en matena de recursos hidráulicos, quedando plasmado en forma expresa que dicha reglamentación detallara a la ley de la matena, puesto que se trata de la voluntad mutuo propio que puede desarrollar el titular de dicha Secretaria creando un acto consentido por el Ejecutivo y autorizado indebidamente por el Congreso de la Union. dando como consecuencia la creación de un acto fuera de las taxativas constitucionales

El reglamento indudablemente ha sido una importante fuente que ha nutndo al derecho administrativo mexicano, por ende esta ha sido la esfera en donde se ha desarrollado, bajo el consentimiento expreso de la Constitucion

Así pues, se constituye como un medio de ejecución para proveer en esfera administrativa a su exacta observancia en consecuencia, tanto la jurisprudencia como la doctrina coinciden de afirmar que es una norma que por provenir del Poder Ejecutivo, se califica como un acto administrativo y materialmente como un acto legislativo creador de situaciones jurídicas generales, abstractas e impersonales. Lo antes mencionado, se contrapone al esquema jurídico político, que presentaba la Asamblea del Distrito Federal, la cual se integraba por 66 diputados, en quienes recaía como órgano colegiado la actividad legislativa expresada en forma de reglamentos.⁴⁶

Por tanto se denota que la Asamblea de Representantes del Distrito Federal quedaba integrada de manera similar a la Cámara de Diputados de los Estados, es decir en forma unicameral. Integrándose como un órgano de naturaleza eminentemente legislativa, por lo que sus actos de creación jurídica no son administrativos, sino legislativos.

De las consideraciones expuestas se concluye que la normación emanada de la Asamblea de representantes del Distrito Federal no pudieron ser reglamentos administrativos, puesto que provenían de un órgano colegiado portador de las inquietudes políticas ciudadanas, expresando la voluntad popular del mismo modo que en las legislaturas de los Estados, en contra posición a la voluntad unilateral del Ejecutivo de la Federación, así mismo, los reglamentos dictados por dicho órgano colegiado obedecían a la acción y decisión política de sus miembros y no a un criterio discrecional de una autoridad administrativa

⁴⁶ Asamblea de Representantes del Distrito Federal. Departamento del Distrito Federal. Coordinación General Jurídica. México. 1988. P 23 y L 32

La reglamentación que en aquel entonces expidió la Asamblea de Representantes se constituía como verdaderas leyes, debido a que formalmente no provenían del poder ejecutivo, sino de un órgano de estructura legislativa.

En este orden de ideas, el doctor Felipe Tena Ramirez, ha externado este valioso comentario.

"Tampoco podría el Congreso asumir por sí mismo la facultad reglamentana, despojando al Ejecutivo de lo que constitucionalmente le pertenece y es que el reglamento tiene la doble característica de ser un acto materialmente legislativo y formalmente ejecutivo; suprimase su naturaleza legislativa o quitesele como atribución al ejecutivo y el acto no será reglamento, sino acto meramente administrativo en un caso y ley en el otro".⁴⁷

De conformidad a lo expuesto por Felipe Tena Ramirez, se puede decir que esta hipótesis se ajusta a lo que por nuestra parte hemos dicho

De esta exposición sinóptica, se advierte la impenosa necesidad de establecer una taxativa legal a la práctica de intereses políticos o conveniencias de orden administrativo que quebrantan el orden jurídico, el cual, el Estado se obliga a respetar por medio del Estado de Derecho, que en todo tiempo debe tenerse presente por parte de las autoridades respecto de los gobernados a quienes se puede afectar. en este orden, de ideas sena prudente considerar la modificación al texto de la última parte de la

⁴⁷ TENA RAMIREZ FELIPE. Op. Cit. P. 463

fracción I del 89 constitucional y la inclusión de preceptos constitucionales que impidan la practica de la facultad reglamentaria contrana a su naturaleza jurídica.

Para concluir se puede establecer que al efecto se presenta tres situaciones en la problemática planteada:

a) Cuando el Poder Legislativo deja de cumplir con la voluntad política soberana y la obligación constitucional de crear el orden normativo y permite que el reglamento administrativo sustente en su totalidad el contenido de una ley, contribuye con ello a ampliar mas allá de lo permisible la facultad reglamentana, violentando de este modo el principio de primacía de la ley, aun cuando legalmente no existan elementos que asi lo acrediten.

b) La excepción legislativa del presidente de la república contenida en la fracción I del 89 constitucional, tendrá validez si esta se encuadra en el supuesto de que el reglamento estará en función a una ley preexistente con el objeto de detallarla o pormenorizarla proveyendo así a la exacta observancia en la esfera administrativa, pero nunca esta facultad puede ser prerrogativa de los Secretanos de Estado, puesto que la Constitución no les atribuye facultades legislativas o reglamentarias derivadas del principio de excepción de la division de poderes que consagra la Constitucion Política de la Federación.

c) La evolución política, económica, tecnológica y social no pueden ser justificantes para desvirtuar la estructura jurídica del reglamento administrativo; ejemplo de ello, fue el permitir que un órgano colegiado como la Asamblea de Representantes

del Distrito Federal, se arrogara facultades reglamentarias en sus orígenes, por lo que en nuestro derecho positivo el reglamento y la ley tienen funciones formales específicas de conformidad a nuestro derecho constitucional

Al respecto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación señala:

REGLAMENTOS ADMINISTRATIVOS. FACULTAD DEL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA PARA EXPEDIRLOS. SU NATURALEZA El artículo 89, fracción I, de nuestra Carta Magna, confiere al Presidente de la Republica tres facultades: a) - La de promulgar las leyes que expida el Congreso de la Unión; b).- La de ejecutar las leyes; y c).- La de proveer en la esfera administrativa a su exacta observancia, o sea la facultad reglamentaria. Esta última facultad es la que determina que el ejecutivo pueda expedir disposiciones generales y abstractas que tienen por objeto la ejecución de la ley, desarrollando y complementando en detalle las normas contenidas en los ordenamientos jurídicos expedidos por el Congreso de la Union. El reglamento es un acto formalmente administrativo y materialmente legislativo; participa de los atributos de la ley, aunque solo en cuanto ambos ordenamientos son de naturaleza impersonal, general y abstracta. Dos características separan la ley del reglamento en sentido estricto. Este último emana del Ejecutivo, a quien incumbe proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de la ley. Pero aun en lo que parece comun en los dos ordenamientos, que es su carácter general y abstracto, separándose por la finalidad que en el area del reglamento se imprime a dicha característica, ya que el reglamento determina de modo general y abstracto los medios que deberán emplearse para aplicar la ley a los casos concretos.

Séptima Época, Tercera Parte

Vol. 51, pág. 81 A.R. 1409/72. Creaciones Raklin, S.A. 5 votos.

Vol. 52, pág. 78 A.R. 1137/72. Manual Alvarez Fernandez. 5 votos.

Vol. 53, pág. 27 A.R. 1608/72. Blusas y Confecciones, S.A. unanimidad de 4 votos.

Vol. 54, pág. 31 A.R. 1017/72 Yosam, S.A. 5 votos

Vol. 55, pág. 39 A.R. 1346/72. Embotelladora Potosi, S.A. de C.V. 5 votos⁴⁸

⁴⁸ Numero 404, Apendice 1917-1955 Tercera Parte Paq 70.

CONCLUSIONES

PRIMERA.- Estrechamente vinculada a la evolución de las Constituciones Mexicanas se desarrolla la facultad del Ejecutivo de la Unión para dictar reglamentos administrativos; por tanto, se puede afirmar que tal derecho es factible cuando existe un Orden de carácter Constitucional del cual dimana el marco de competencia de las funciones estatales.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos vigente y la de 1857 a diferencia de las de 1824, 1836 y 1843, excluyen de su redacción el termino "reglamento", el que expresa con claridad el precepto que consigna la autorización de expedir reglamentos administrativos.

Basándonos en lo antes enunciado se colige que el derecho reglamentario que preceptúa la última parte de la fracción I del 89 Constitucional se justifica en la necesidad de integrar al reglamento en la esfera administrativa para lograr su exacta observancia, lo cual ha obligado a considerar su incuestionable existencia en nuestro Orden Jurídico. Configurando por tanto una practica Constitucional-Administrativa inveterada normal y natural por excelencia que se ha asimilado en el Derecho Positivo Mexicano.

SEGUNDA.- La jurisprudencia y la doctrina han coincidido en establecer que en los términos "proveyendo a la esfera administrativa a su exacta observancia", se haya inmersa la prerrogativa para dictar reglamentos, de tal suerte que esta labor interpretativa confirma jurídicamente su existencia en nuestro universo normativo

además de revestir al reglamento con principios y requisitos formales sui-generis que lo distinguen de otras normas jurídicas.

Atendiendo a un criterio lógico-jurídico, la jurisprudencia ha resuelto y la teoría señala respecto a la interpretación del texto de la fracción I del 89 constitucional: que para hacer posible la ejecución de la ley, así como su consecuente observancia en el campo de la Administración Pública Federal, es menester hacer acopio de un medio práctico para lograr tales fines

En el caso en particular el instrumento normativo idóneo es el reglamento, cuya esencial virtud es la de arrogarse las mismas características materiales de la ley como son la generalidad, abstracción e impersonalidad. Ello le permite desarrollar con eficacia los preceptos generales contenidos en la ley; en consecuencia, esta puede extender su contenido con mayor detalle gracias al reglamento, permitiéndole crear modificar o extinguir situaciones jurídicas generadoras de derechos y obligaciones de los gobernados, lo que no sería posible con otros medios administrativos de ejecución como las circulares, cuyos efectos son particulares y concretos.

TERCERA.- De las consideraciones vertidas se concluye que la naturaleza jurídica del reglamento administrativo debe apreciarse desde dos puntos de vista; el formal y el material. El aspecto formal u orgánico atiende al factor externo, es decir, se relaciona con el órgano creador del cual dimana, es por ello que se afirma que el reglamento es un acto administrativo, pues deriva de la esfera atributiva del Ejecutivo Federal; el punto de vista material o intrínseco prescinde del factor orgánico, enfocando su atención en las características internas que son las mismas que las de la ley formal

expedida por el Congreso General como la generalidad, abstracción impersonalidad, por tanto se le identifica como un acto legislativo

Así pues, la naturaleza jurídica del reglamento administrativo se configura en base a esta dualidad producto del sistema flexible de las funciones del Estado que prevé la Constitución Política de la Federación

CUARTA.- El reglamento como instrumento normativo tiene por objeto primordial la ejecución eficaz de la ley, por ello, el Ejecutivo de la Unión al pormenorizar o detallar los preceptos generales de esta pone en práctica principios de derecho y requisitos formales que implican en la práctica y en la teoría su estricto cumplimiento y por ende el respeto del Orden Jurídico Vigente

El derecho reglamentario del Ejecutivo Federal se configura como un principio de excepción de la división de poderes del Estado; esto significa que, se otorgan facultades legislativas que no forman parte de las funciones administrativas originales del Presidente de la República, pero, que sin embargo se arroga gracias al sistema flexible de las funciones del Estado y que permite que un Poder distinto al que corresponde el ejercicio de una función pueda desarrollar otra distinta de otro Poder. Mas no por ello quiera decir que esta prerrogativa sea un acto delegado del Poder Legislativo, por el contrario es un acto normativo que la Constitución le acredita

En este sentido se desarrolla el principio de indelegabilidad es decir, no tratarse de un principio de excepción el titular de la Administración Pública Federal no haya impedido para declinar esta facultad a favor de persona alguna u órgano de

Estado. De igual forma el Poder Legislativo no puede de mutuo propio autonzar una delegación de este tipo, pues es de explorado derecho que este principio es de estricto cumplimiento ya que nuestra Constitución no contempla tal autonzacion

Por ello resulta deplorable la delegacion de facultades reglamentarias o legislativas concedidas a los Secretarios de Estado para expedir reglas generales, politicas, directrices, lineamientos etc. Violentando de este modo un principio de estricta observancia

QUINTA.- Otro principio rector del reglamento administrativo es el relativo a la primacia de la ley, el cual se orienta a impedir que los preceptos de la ley sean modificados o alterados por el reglamento, evitando con ello se sobrepase la autoridad formal de la ley, en este sentido, y aun cuando aparentemente no se violente dicho principio; en la expedición de leyes marco, si se producen efectos negativos, pues el Congreso General al dictar leyes formales pobres en su articulado, dan lugar al exceso de la facultad reglamentaria, puesto que se deja al Ejecutivo de la Union ya no el detallar o pormenorizar la ley, sino el de substraer toda la actividad legislativa en uno o varios reglamentos. Hecho que permite que la ley deje de ser producto de la voluntad política y consenso colegiado de la soberania nacional y mandato constitucional, carente de estabilidad y certidumbre que le caracterizan convirtiendose en un acto unilateral y discrecional del Presidente de la Republica:

Del principio antes enunciado y dentro del mismo orden de ideas se desprende que el reglamento administrativo no puede existir sin ley, lo cual implica que dicho instrumento juridico guarde respecto de la ley una postura de subordinacion de la

manera que si la ley es derogada o abrogada el reglamento sigue la misma suerte que aquella. Por tanto, se configura una sola clase de reglamentos administrativos denominados heterónomos, quedando proscritos los llamados autónomos representados por los reglamentos gubernativos, de policía o buen gobierno en el ámbito del Distrito Federal.

SEXTA.- Una de las características esenciales del reglamento es su flexibilidad y adaptabilidad a los constantes cambios que presenta la evolución de los distintos aspectos que confluyen dentro de la sociedad en su conjunto y que obligan a la Administración Pública a mantener actualizada la legislación de la materia, a efecto que la ley se mantenga expedita.

El factor de adaptación y su rapidez de respuesta a los requerimientos de la esfera administrativa, es posible gracias a los requisitos formales que intervienen en su expedición y que a diferencia de la ley son más concretos. Así pues, el artículo 92 constitucional sólo establece dos requisitos, el del refrendo ministerial y su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

SÉPTIMA.- Como todo acto proveniente de la esfera atributiva del Ejecutivo Federal, el reglamento se cataloga como un acto unilateral, dicho en otros términos, la voluntad del Presidente de la República no queda sujeta al consentimiento de otra instancia, siendo esta única y privativa. A su vez este acto unilateral se refleja de manera discrecional, ello implica que será puesta en práctica cuantas veces lo considere necesario este alto funcionario en virtud de que no existe impedimento legal para ello.

más cabe recordar que en tratándose de leyes cuadro o marco fomenta el exceso de la prerrogativa reglamentaria.

OCTAVA - La versatilidad del reglamento como instrumento normativo en diversos campos de la actividad humana, lo hacen susceptible a una clasificación, misma que sigue dos vertientes principales: la de los reglamentos de autoridad y los de particulares

El reglamento de autoridad se subdivide en reglamentos orgánicos y administrativos, los primeros tienen por objeto normar la estructura jurídico-orgánica interna de las dependencias estatales, los segundos como ya mencionamos tienen por objeto el detallar o pormenorizar a las leyes que expida el Congreso de la Unión, configurándose como un medio de ejecución de estas, proveyendo a la esfera administrativa a su exacta observancia

Por último, los reglamentos de particulares quedan contemplados por la legislación vigente otorgándoles un papel complementario o supletorio de la ley en la regulación de algunas de las actividades de los particulares, quienes para lograr objetivos comunes en las relaciones que los vinculan, se someten a un acuerdo de voluntades que serán regidas por un reglamento. El campo de este tipo de reglamentos es extenso y puede abarcar un sin número de actividades como en el caso de sociedades mercantiles, civiles, laborales, culturales, deportivas, etc. cuya limitante es la de que esa actividad sea lícita.

PROPUESTAS

PRIMERA.- Si bien es cierto que en la actualidad se ha superado por la jurisprudencia y la doctrina la dificultad interpretativa que ofrecía la parte última de la fracción I del 89 constitucional, concomitantemente, ya nadie duda en el medio constitucional y administrativo que en la referida fracción se encuentra inmersa la autorización del Poder Ejecutivo para dictar reglamentos administrativos

Sin embargo, no por ello deja de conducirse en forma ambigua en cuanto a sus principios, alcances y límites; pues como se ha observado en la exposición del presente trabajo, esto ha permitido que su ejercicio se lleve a cabo fuera de las taxativas constitucionales, resoluciones jurisprudenciales y criterios doctrinarios que se circunscriben en torno al reglamento

Por tanto, desde nuestro punto de vista, creemos firmemente que debe operarse una modificación al texto de la última parte de la fracción I del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; misma que se conduciría en los términos que preceden

Art. 89.- Son facultades del Presidente de la República las siguientes:

I.- Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, expidiendo para tal efecto reglamentos cuyo objetivo será el procurar la exacta observancia en la esfera administrativa. El ejercicio de esta prerrogativa es privativa e indelegable, sujetándose al principio de primacía de la ley.

SEGUNDA - Otro aspecto que ocupa nuestra atención de manera significativa, es lo relativo a las llamadas leyes marco que expide el Congreso General, permitiendo se ejerza de forma excesiva la facultad reglamentaria, lo cual violenta el Orden Jurídico debido a que la ley de carácter formal deja de ser producto de la voluntad soberana y colegiada del Poder Legislativo, al tiempo que cumple en forma parcial con la obligación constitucional de crear el Orden Jurídico Positivo, en consecuencia las resoluciones de este poder se hayan desprovistas de los atributos de estabilidad y seguridad; por el contrario los reglamentos son dictados de forma unilateral y discrecional, quedando sujetos por tanto al control del Ejecutivo Federal. En tal virtud proponemos se adicione un párrafo último al artículo 70, bajo los siguientes términos

Art. 70.- Toda resolución del Congreso tendrá el carácter de ley o decreto. Las leyes o decretos se comunicarán al ejecutivo firmados por los presidentes de ambas cámaras y por un secretario de cada una de ellas, y se promulgarán en esta forma: "El Congreso de los Estados Unidos Mexicanos decreta: (texto de la ley o decreto)

El Congreso expedirá la ley que regulará su estructura y funcionamiento internos

La ley determinará las formas y procedimientos para la agrupación de los diputados, según su afiliación de partido a efecto de garantizar la libre expresión de las corrientes ideológicas representadas en la Cámara de Diputados.

Esta ley no podrá ser vetada ni necesitará de promulgación del Ejecutivo Federal para tener vigencia.

Párrafo propuesto

Las resoluciones del Congreso de la Unión en materia administrativa bajo circunstancia alguna se estructurarán con un articulado pobre o escaso. Haciendo nugatorio por tanto el ejercicio de la facultad reglamentaria del Presidente de la República en este supuesto.

TERCERA.- En tratándose de las autorizaciones legislativas o reglamentarias que se conceden a los Secretarios de Estado o a los titulares de organismos descentralizados y desconcentrados dependientes de la Administración Pública Federal y que se reflejan como reglas generales, directrices, lineamientos, políticas etc., subvierten el principio de excepción de la división de poderes del Estado, creando una casi-legislación anárquica consentida por el Órgano Legislativo. En este sentido, nos pronunciamos a favor de establecer una taxativa que impida esta práctica anticonstitucional, adicionando para ello el artículo 12 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal

Art. 12.- Cada Secretaría de Estado o Departamento Administrativo formulará respecto de los asuntos de su competencia los proyectos de leyes, reglamentos, decretos, acuerdos y ordenes del Presidente de la República. Sin que ello signifique en modo alguno posean facultades para dictar disposiciones o normas jurídicas de mutuo propio.

CUARTA - Desde un punto de vista teórico se propone se efectúen estudios más profundos dentro de la doctrina mexicana del derecho constitucional y administrativo.

respecto de las causas y efectos que conlleva la práctica de las modernas tendencias legislativas y reglamentarias que se dan fuera de toda autorización constitucional: de tal suerte que a la problemática planteada no se le ha prestado la importancia que debiera en una época tan propensa a constantes cambios y evoluciones que impone la vida contemporánea

BIBLIOGRAFIA

ACOSTA ROMERO MIGUEL. Teoría General del Derecho Administrativo. Editorial Porrúa, S.A. Decimotercera Edición. México. 1997

BAEZ MARTINEZ ROBERTO Manual de Derecho Administrativo Editorial Trillas, S.A. Primera Edición. Mexico 1990

BURGOA IGNACIO. Diccionario de Derecho Constitucional Garantías y Amparo. Editorial Porrúa, S.A. Primera Edición. México 1984.

BURGOA IGNACIO. Derecho Constitucional Mexicano. Editorial Porrúa, S.A. Undécima Edición. México. 1997

CAPDEQUI J.M. OTS El Estado Español en las Indias. Editorial Fondo de Cultura Económica. Quinta Reimpresión. México. 1976

CARPIZO JORGE Estudios Constitucionales. U N A.M Instituto de Investigaciones Jurídicas. Tomo II Mexico 1980

FRAGA GABINO Derecho Administrativo Editorial Porrúa, S.A. Vigésimoquinta Edición. México. 1986

GARCIA MAYNEZ EDUARDO. Introduccion al Estudio del Derecho. Editorial Porrúa, S.A. Cuadragésima Edición. México. 1996

LANZ DURET MIGUEL. Derecho Constitucional Mexicano y consideraciones sobre la realidad política de nuestro régimen. Editorial Fondo Hilario Medina. México. 1931

OSORIO MANUEL. Diccionario de Ciencias Jurídicas Políticas y Sociales. Editorial Heliasta, S.R.L. Sexta Edición. Buenos Aires Rep. Arg. 1990

PORRUA PEREZ FRANCISCO. Teoría del Estado. Editorial Porrúa, S.A. Vigésimonovena Edición. México. 1997.

REAL ACADEMIA ESPAÑOLA. Diccionario de la Lengua Española. Editorial Espasa Calpe. Decimonovena Edición. Madrid, Esp. 1970

RIVA PALACIO VICENTE. Resumen Integral de México a través de los siglos. El Virreynato. Editorial Compañía General de Ediciones. S.A. Decimoctava Edición. Tomo II. México. 1978.

ROJINA VILLEGAS RAFAEL. Derecho Civil Mexicano. Editorial Porrúa, S.A. Quinta Edición. Tomo I. México. 1980

SANCHEZ MEDAL RAMON. Las Reformas Demolitorias de la Constitución. Revista de Investigaciones Jurídicas. Escuela Libre de Derecho. Año 8. Número 2. Tomo II. México. 1984

SERRA ROJAS ANDRES. Derecho Administrativo. Editorial Porrúa, S.A. Primer curso
México. 1997.

TENA RAMIREZ FELIPE. Leyes Fundamentales de México. Editorial Porrúa, S.A
Decimonovena. México. 1995.

TENA RAMIREZ FELIPE. Derecho Constitucional Mexicano. Editorial Porrúa S.A
Trigésima Edición. México 1996

VESTUS. Diccionario Enciclopédico Ilustrado de la Lengua Castellana. Editorial Sopena
Argentina, S.R.L. Segunda Edición. Buenos Aires. Argentina 1942

LEGISLACION Y OTRAS FUENTES CONSULTADAS:

Leyes y Códigos de México.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
Editorial Porrúa, S.A. 126ª. Edición. México. 1998

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos - Editorial Ediciones Delma
Decimanovena Edición. Mexico 1994.

Leyes y Códigos de México.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
Editorial Porrúa, S.A. 89ª. Edición. México. 1990

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.- Editorial Talleres Gráficos de la
Nación. México. 1988.

Leyes y Códigos de México.- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Editorial
Porrúa, S.A. 38ª. Edición. Mexico. 1998

Leyes y Códigos de México.- Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal
Editorial Porrúa, S.A. 12ª. Edición. México 1990

Reglamento para el Gobierno Interior de la Asamblea de Representantes del Distrito
Federal.- Diario Oficial de la Federación 18 de julio
de 1989

Ley Orgánica de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal.- Diario Oficial de la
Federación 2 de febrero de 1988

Departamento del Distrito Federal - Asamblea de Representantes del Distrito Federal.
Coordinación General jurídica. México. 1988

Departamento del Distrito Federal - Legislación del Departamento del Distrito Federal
Editorial Talleres de Publicaciones Mexicanas
S.C.L. México. 1970.

Leyes y Códigos de México - Código Civil para el Distrito Federal. Editorial Porrúa, S A
7ª. Edición. México. 1989.

Jurisprudencia 1917-1985.- Poder Judicial de la Federación. Tesis de Ejecutorías. 1917-
1985 Apéndice al Seminario Judicial de la
Federación. Tercera Parte. Segunda Sala.