



**UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE MÉXICO**

**FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES
ACATLÁN**

**ANÁLISIS JURÍDICO DE LA FACULTAD REGLAMENTARIA
DEL PODER EJECUTIVO EN MÉXICO**

SEMINARIO TALLER EXTRACURRICULAR

**QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADO EN DERECHO**

**PRESENTA
MARIA CRISTINA BAUTISTA GARCIA**

ASESOR: LIC. JUAN TEODORO GARCIA GARNICA

NOVIEMBRE 2005

0349695

AGRADECIMIENTOS

A DIOS, gracias porque sé que en los momentos más difíciles de mi vida me confortaste para poder seguir adelante.

A mi Padre, Sadot Noel Bautista Aparicio, a pesar del tiempo, tu fuerza me acompañó siempre. (†)

A mi Madre, Antonia S. García García, por tu enorme sacrificio y entrega.

A mi Hermano, Amadeo Hugo Bautista García, por escucharme y apoyarme.

El hombre que no ha tenido el hábito de leer está aprisionado en su mundo inmediato en cuanto a tiempo y espacio. LIN YUTANG

A la UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MÉXICO, mi Alma Mater, por abrirme sus puertas al desarrollo profesional y personal.

A la FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES DE ACATLAN, porque fue una necesidad y un lujo, pero sobre todo fue un privilegio.

A los PROFESORES SINODALES, por su tiempo y trabajo durante este Seminario de Derecho Constitucional.

**LIC. HECTOR CAMPOS PADILLA
LIC. JUAN ANTONIO DIEZ QUINTANA
LIC. ALICIA LARA OLIVARES
LIC. RAMON PEREZ GARCIA**

Al LIC. JUAN TEODORO GARCIA GARNICA, un especial reconocimiento por su amabilidad, dedicación y paciencia en el presente trabajo.

A LOS COMPAÑEROS DEL SEMINARIO DE DERECHO CONSTITUCIONAL, fue grato haber elaborado el presente trabajo con su compañía.

A todos y cada uno de mis profesores de esta Facultad, por compartir conmigo sus conocimientos y experiencias.

Autorizo a la Dirección General de Bibliotecas de la UNAM a difundir en formato electrónico e impreso el contenido de mi trabajo reconocional.

**NOMBRE: Bautista García
Maria Cristina**

FECHA: 10 - Noviembre - 2005

FIRMA: [Firma]

He aprendido lo que verdaderamente cuenta en la vida, no son las cosas que tengo alrededor sino las personas que tengo alrededor. Muchas gracias.

**Al LIC. FELICIANO TORRES PELAEZ
A la LIC. IRMA CASILLAS TORRES
Al LIC. FRANCISCO JAVIER MORENO TAMAYO**

La amistad es uno de los grandes patrimonios de la vida. Cuesta conseguirla, pero sus frutos llenan el corazón. Mil gracias, los quiero mucho. **ARIADNA RUBIO, BERENICE MARTINEZ, FABIOLA REYES, FERNANDO ALQUICIRA, HAYDEE MEJIA, JENY MARTINEZ, KARINA SOLIS, LAURA GUTIERREZ, MAYTHA I. LANDA, RICARDO CORDOVA, SANDRA I. LOPEZ, SUSANA DANIEL, YADIRA VAZQUEZ Y YOLANDA DE LA CRUZ.**

Y a todas y cada una de las personas que han estado conmigo a lo largo de mi vida, gracias por su paciencia y su tiempo, por impulsarme y caminar conmigo.

**Atentamente.
Maria Cristina Bautista García.**

INDICE

INTRODUCCIÓN. -----	I
JUSTIFICACIÓN LEGAL. -----	III
OBJETIVOS GENERALES. -----	IV
OBJETIVOS ESPECIFICOS. -----	V

CAPITULO UNO

ANTECEDENTES HISTORICOS Y CONSTITUCIONALES DE LA FACULTAD REGLAMENTARIA DEL PODER EJECUTIVO FEDERAL EN MÉXICO

I.- LA INFLUENCIA DEL CONSTITUCIONALISMO EXTRANJERO EN MÉXICO

1.- Constitución de Estados Unidos de América de 1787. -----	2
2.- Acta Constitucional de Francia de 1793. -----	4
3.- Constitución de Cádiz de 1812. -----	7
4.- El Poder Ejecutivo en México y el Régimen Presidencial. -----	10
a) La Monarquía.	
b) El Ejecutivo Colegiado.	
c) El Modelo Presidencial.	

II.- ANTECEDENTES CONSTITUCIONALES EN MÉXICO DE LA FACULTAD REGLAMENTARIA DEL PODER EJECUTIVO

1.- Constitución de Apatzingán, 22 de octubre de 1814. -----	14
2.- Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, 4 de octubre de 1824. -----	16
3.- Las Siete Leyes Constitucionales de la República Mexicana, 29 de diciembre de 1836. -----	19
4.- "Bases Orgánicas de la República Mexicana", 12 de junio de 1843. -----	20
5.- La Constitución Federal de la República Mexicana, 5 de febrero de 1857. -----	21
6.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917. ---	24

CAPITULO DOS

FACULTAD REGLAMENTARIA EN EL DERECHO POSITIVO MEXICANO

I.-FACULTADES DEL EJECUTIVO FEDERAL

1.- Como Jefe de Estado. -----	28
2.- Como Jefe de Gobierno Federal. -----	28
3.- Como Jefe del Gobierno del Distrito Federal. -----	29
4.- Como Legislador. -----	29
4.1.- Facultad Materialmente Legislativa del Poder Ejecutivo. -----	31

4.2.- La Doctrina y la Facultad Reglamentaria. -----	34
A) Elementos de la Facultad Reglamentaria. -----	35
4.3.- La Jurisprudencia y la Facultad Reglamentaria. -----	37
II.- INTERPRETACIÓN DE LA FRACCIÓN I DEL ARTÍCULO 89 CONSTITUCIONAL	
1.- Promulgación. -----	38
2.- Ejecución. -----	39
3.- "Proveer en la esfera administrativa a su exacta observancia"-----	40
III.-REGLAMENTO	
1.- Concepto. -----	43
2.- Finalidad. -----	46
3.- Naturaleza Jurídica. -----	47
4.- Características del Reglamento. -----	48
5.- Clases de Reglamentos. -----	49
5.1.- Reglamento Autónomo.-----	49
5.2.- Reglamentos de Ejecución. -----	53
5.3.- Reglamentos (Autorizados) o de Integración. -----	54
5.4.- Reglamentos Delegados. -----	55
5.5.- Reglamentos de Necesidad y Urgencia. -----	55
IV.-DIFERENCIAS ENTRE LEY Y REGLAMENTO -----	55
V.- DECRETOS, CIRCULARES Y ACUERDOS ADMINISTRATIVOS	
1.- DECRETO.	
1.1.-Concepto. -----	57
1.2.-Diferencias entre ley y decreto. -----	58
1.3.-El Decreto y su clasificación. -----	59
1.3.1.-Decretos legislativos.	
1.3.2.-Decretos judiciales.	
1.3.3.-Decretos del ejecutivo.	
2.-CIRCULARES.	
2.1.-Concepto. -----	60
2.2.-Principios que la rigen. -----	61
2.3.-Efectos de las Circulares. -----	61
3.- ACUERDOS. -----	61
VI.- LIMITES A LA FACULTAD REGLAMENTARIA.	
1.- Principio de Legalidad. -----	62
2.- Principio de Subordinación a la Ley. -----	64
3.- Principio de Reserva de Ley. -----	66

CAPITULO TRES

FACULTAD REGLAMENTARIA DEL PODER EJECUTIVO EN EL DERECHO COMPARADO

I.- ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA. -----	68
II.- FRANCIA. -----	71
III.- INGLATERRA. -----	78

IV.- ESPAÑA.-----	82
V.- ARGENTINA.-----	87
VI.- CHILE.-----	92

CAPITULO CUATRO
LA RESPONSABILIDAD DE LA FACULTAD
REGLAMENTARIA DEL PODER EJECUTIVO EN MÉXICO

I.- CASOS CONCRETOS.

Primer Caso.- "Decreto que establece la nacionalización de la Banca Privada" publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 1° de septiembre de 1982.	97
Segundo Caso.- "Decreto por el que se Reforma, Adiciona y Deroga a la Ley Federal de Derechos, prevé la Exención Parcial del Derecho por el uso o aprovechamiento de aquéllas", publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 31 de diciembre de 1999.	101
Tercer Caso.- "Decreto por el que se establece que en el territorio nacional habrá cuatro zonas de husos horarios y se abrogan los diversos relativos a los horarios estacionales en los Estados Unidos Mexicanos, publicados el 4 de enero de 1996, 13 de agosto de 1997, 31 de julio de 1998 y 29 de marzo de 1999, respectivamente", publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 30 de enero de 2001.	102
Cuarto Caso.- "Decreto por el que se exime del pago de los impuestos que se indican y se amplía el estímulo fiscal que se menciona", publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 5 de marzo de 2002.	107
II.- MEDIOS DE IMPUGNACIÓN	
1.- Juicio de Amparo.-----	111
2.- Controversia Constitucional.-----	118
3.- Acción de Inconstitucionalidad.-----	124
4.- Recurso de Revisión.-----	129
III.- LA FACULTAD REGLAMENTARIA DEL PODER EJECUTIVO Y SU RESPONSABILIDAD JURÍDICA.	
1.- El Presidente de la República como servidor público.-----	130
2.-La Responsabilidad Administrativa.-----	132
3.-La Responsabilidad Civil.-----	135
4.-La Responsabilidad Política.-----	137
5.-La Responsabilidad Penal.-----	140
IV.- PROPUESTAS.-----	147

CONCLUSIONES.
BIBLIOGRAFÍA.

INTRODUCCIÓN

En el presente trabajo está enfocado a estudiar la facultad reglamentaria otorgada al titular del poder Ejecutivo para la debida aplicación de las leyes expedidas por el Congreso de la Unión, con fundamento en el artículo 89, fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece:

ARTICULO 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;

Este artículo ha sido reconocido por la doctrina y jurisprudencia como la facultad del poder Ejecutivo de expedir reglamentos, confiriendo tres facultades: A) la de promulgar las leyes que expida el Congreso de la Unión, B) ejecutar dichas leyes y C) la de proveer en al esfera administrativa a su exacta observancia.

En la practica, la facultad de dictar normas para "proveer en la esfera administrativa a su exacta observancia" es ilimitada, pues el Ejecutivo federal la utiliza para dictar una serie de normas jurídicas con diferentes nombres, pero la mayoría son calificadas de inconstitucionales, ilegales y arbitrarias; tales como reglamentos, decretos, manuales de organización reglas de carácter general, miscelánea fiscal, normas oficiales mexicanas, acuerdos administrativos, ordenes y circulares expedidas en toda clase de materias sin limite jurídico alguno.

De lo anterior indica la importancia política y social puedan tener los reglamentos. Creo la necesidad de precisar los límites a la facultad reglamentaria, considerando su estudio en diversos aspectos.

Así, en el primer capítulo se estudian los antecedentes de la potestad reglamentaria con base en las diferentes constituciones de la Historia Mexicana, que abarque los aspectos relacionados con dicha figura jurídica, así como la influencia de doctrinas extranjeras y la supremacía del poder Ejecutivo.

En el capítulo segundo analizó la estructura de la función reglamentaria, su aplicabilidad en el derecho positivo mexicano, la interpretación de la fracción I del artículo 89 constitucional y la expedición de diferentes normas invocando el citado artículo y reconocido por la doctrina y la jurisprudencia.

En el tercer capítulo lo dedico al estudio de la facultad reglamentaria en el derecho comparado, resultando interesante la búsqueda de soluciones, tanto que se trata de un problema general y análogo a otros países, examinando su ordenamiento jurídico respectivo de Estados Unidos de América, Francia, Inglaterra, España, Argentina y Chile.

Y por último el cuarto capítulo mediante el análisis jurídico de la facultad reglamentaria en casos concretos publicados en el Diario Oficial de la Federación con fechas del 1° de septiembre de 1982, 31 de diciembre de 1999, 30 de enero de 2001 y el día 5 de marzo de 2002; estableciendo la falta de responsabilidad y la falta de límites a esta atribución otorgada al poder Ejecutivo federal, transgrediendo lo dispuesto por el artículo 89, fracción I.

Finalizando con la propuesta de establecer límites legales y probar la necesaria imposición jurídica de la responsabilidad política para esta atribución en el marco jurídico legal correspondiente.

JUSTIFICACIÓN LEGAL

El interés jurídico deriva del Derecho Constitucional, comprende esta disciplina en conocer los alcances y consecuencias de una de las funciones de su órgano, caso específico de la *facultad reglamentaria del Presidente de la República Mexicana*.

Proveer la exacta observancia de las leyes que expida el Congreso o bien distinguir los medios adecuados para la ejecución de dichas leyes, artículo 89, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Finalmente, ante la necesidad se considera relevante distinguir este medio de ejecución de normas generales, analizando la disposición constitucional para hacer referencia a los antecedentes respecto las ventajas y desventajas de esta aplicación.

OBJETIVO GENERAL

El objetivo consiste en analizar la facultad reglamentaria del poder Ejecutivo federal, en el que se fundamenta para dictar una serie de normas jurídicas, pero la mayoría de ellas son calificadas de inconstitucionales, ilegales y arbitrarias. En la actualidad, dicha facultad es ilimitada, ya que se expiden normas jurídicas con diferentes nombres que alteran algunos sectores sociales y jurídicos.

El fundamento legal para dictar este tipo de normas es el artículo 89, fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, interpretada por la doctrina y por la jurisprudencia como la *facultad del poder Ejecutivo* de expedir reglamentos, así también, la disposición jurídica confiere al Presidente la atribución de promulgar las leyes que expida el Congreso de la Unión.

En el presente trabajo proyecta esta facultad no como una atribución más para el Presidente de la República, sino de distinguir con precisión cuales son sus límites, definir reglamento y sus alcances en determinadas materias; así mismo, establecer su expedición para una seguridad jurídica y social.

OBJETIVOS ESPECIFICOS

PRIMERO.- Conocer los antecedentes de la facultad reglamentaria del Poder Ejecutivo en México, así como su origen y evolución.

SEGUNDO.- Estudiar el carácter científico que los juristas atribuyen a la facultad materialmente legislativa del Presidente de la República.

TERCERO.- Considerar la facultad reglamentaria en el derecho comparado, analizando otros sistemas jurídicos.

CUARTO.- Es examinar los límites y medios de impugnación de esta atribución legislativa.

QUINTO.- Demostrar mediante el análisis jurídico casos concretos, fundados en esta facultad que el Poder Ejecutivo transgredió lo dispuesto por el artículo 89, primera fracción de la Constitución Mexicana, finalizando con la propuesta de determinar límites sobre la facultad reglamentaria.

CAPITULO UNO

ANTECEDENTES HISTORICOS Y CONSTITUCIONALES DE LA FACULTAD REGLAMENTARIA DEL PODER EJECUTIVO FEDERAL EN MÉXICO

I.- LA INFLUENCIA DEL CONSTITUCIONALISMO EXTRANJERO EN MÉXICO

En la obra de Fix Zamudio considera la influencia extranjera de la siguiente manera; *“En las Constituciones de México existen leyes fundamentales que han estado vigentes durante etapas específicas de la historia, como son: la Constitución de Cádiz de 1812 y de Apatzingán de 1814; la controversia entre el federalismo y el centralismo, además del debate ideológico entre liberales y conservadores, que dio lugar a las Constituciones de 1824, 1836, 1843 y 1857; la Revolución Mexicana que originó la Constitución de 1917, misma que ha regido por más de ochenta años.”¹*

El jurista Miguel Carbonell se refiere así; *“En estas leyes fundamentales de México surge, entre otras organizaciones, la necesidad de un Régimen Presidencialista, como forma de Gobierno, basados en dos modelos principales de supremacía del Poder Ejecutivo: 1) El modelo presidencial estadounidense, que además siguen muchos países de América Latina y 2) El modelo europeo.”²*

Estos modelos fueron influencia en varios aspectos importantes en la Constitución de

¹ Fix-Zamudio, Héctor y otro. Derecho Constitucional Mexicano y Comparado. México. Porrúa. 1ª ed. 1999. p 79.

² Carbonell, Miguel. Constitución, reforma constitucional y fuentes del derecho en México. México. UNAM. 1ª ed. 1979. p 110.

México de 1824, considerando al Presidencialismo como la forma de entender y dirigir políticamente un Estado; teniendo bajo su control la administración pública, investido de un gran cúmulo de facultades legislativas, quitando la potestad normativa al propio Poder Legislativo, durante la historia constitucional mexicana.

1. - Constitución de Estados Unidos de América de 1787

El aprecio general de las clases criollas hispanoamericanas hacia la obra política llevada a cabo por los Estados Unidos de América, desde el mismo momento de su independencia, proporcionaba un ejemplo para asentar una trayectoria nacional no subordinada a intereses extranjeros, se configuraba como modelo de la República y el Federalismo. El ejemplo de Estados Unidos de América parecía conjugar las ventajas de la tradición política Británica y la ideología revolucionaria de Francia, por su capacidad de atracción resultó notabilísima; sobre todo en definiciones concretas de los derechos naturales y la continuidad del derecho de gentes español. La Constitución Mexicana de 1824 y la Constitución de los Estados Unidos de América, concuerdan en varios aspectos, tales como; el sistema republicano representativo, el federalismo, los tres poderes del organismo central, la bicameralidad, el régimen presidencial, el procedimiento de designación del Vicepresidente y la atribución de competencias al Poder Judicial.

Sin embargo, se consideraría la diferencia imperante que existía en México en ese entonces en torno a la soberanía del pueblo, de los Estados y del alcance de la representación por medio de diputados en el Congreso Mexicano, tal es el caso del Acta Constitutiva de 1824, no pidió el consentimiento expreso de todos los Estados de la república federada, mientras en Estados Unidos de América se precisaba la ratificación de

los Estados para la validez del texto fundamental. También en la Constitución Norteamericana, contemplaba la participación directa del pueblo, en tanto que el constituyente mexicano, precavido ante el peligro de alborotos populares no quiso conceder ese derecho de reunión, sino prefirió las reuniones en el Congreso General. El jurista Tena Ramírez se refiere al principio de representatividad, *“La democracia es, pues, el gobierno de todos para beneficio de todos, pero si todos deben recibir por igual los efectos beneficiosos del gobierno no es posible, como dijimos en otra ocasión, que en las grandes colectividades modernas participen todos en las funciones del gobierno. De aquí que el pueblo designe como representantes suyos, a los que han de gobernarlo; la participación por igual en la designación de los representantes, y no el gobierno directo del pueblo es lo que caracteriza a nuestra democracia, cuando el artículo 40 establece como forma de gobierno el régimen representativo.”*³

Los legisladores norteamericanos y mexicanos reconocieron el valor del *federalismo* como defensa contra la tiranía y resistencia ante la amenaza del centralismo, principal influencia del modelo norteamericano sobre México y en otros países latinoamericanos. También reconocieron el valor sobre la teoría de la División de Poderes y el Régimen Presidencial; así el Poder Ejecutivo diseñada por ambas constituciones tiene varios aspectos importantes, por encima de algunas diferencias de fondo; por ejemplo, la naturaleza unipersonal del Ejecutivo mexicano, fue objeto de largas discusiones en el Congreso, se desprende del artículo 15 del Acta Constitutiva de 1824: *“El supremo Poder Ejecutivo se depositará por la Constitución en el individuo o individuos que ésta señale. Serán residentes y naturales de cualquiera de los Estados o territorios de la federación”*; pero las críticas obligaron a rectificar el proyecto inicial y el 28 de junio de 1824 se presentó un nuevo texto

³ Tena Ramírez, Felipe. *Derecho Constitucional Mexicano*. México. Porrúa S.A. 1995. p. 98.

que contemplaba un Ejecutivo unitario y la figura del Vicepresidente en los artículos 74 y 75. En el Artículo 77 de la Constitución Mexicana de 1824 contiene uno de los rasgos distintivos del Ejecutivo en México, a diferencia de Estados Unidos de América, ya que prohíbe al Presidente sea reelecto y se concretaba en alargar el mandato a cinco o seis años e impedir la reelección en 1835, (con posibilidad de reelección), también la irresponsabilidad política del Presidente y la supresión de la Vicepresidencia. Reconocer el Modelo Presidencial Estadounidense (Constitución de los Estados Unidos América de 1787) como influencia principal para la Constitución Mexicana de 1824, fue en los siguientes aspectos; tener un Gobierno Federal, las relaciones de éste con los Estados Federados y el sistema de *frenos y contrapesos* entre los diversos poderes federales, además de otorgar el predominio del poder Ejecutivo sobre los demás poderes. El Presidencialismo en Estados Unidos de América surgió por el temor de que el poder Legislativo absorbiera todo el poder, como lo citan los juristas Ferrer Muñoz y Luna Carrasco en su obra: *“Los primeros legisladores norteamericanos y mexicanos coincidieron en su valoración del federalismo como ‘una muralla defensiva contra la tiranía’, capaz de resistir la amenaza de despotismo implícita en el centralismo, eso explica la atracción ejercida por el modelo norteamericano sobre México y los demás pueblos de la América española que, escarmentados del centralismo ejercido durante siglos desde Madrid,...”*⁴

2. - Acta Constitucional de Francia de 1793

En el Acta Constitucional de Francia de junio 1793 y la Constitución Mexicana de 1824, se encuentran nexos de los cuales derivados de las anteriores discusiones de la

⁴ Ferrer Muñoz Manuel y Luna Carrasco Juan Roberto. Presencia de doctrinas constitucionales extranjeras en el primer liberalismo mexicano. México. UNAM. 1ª ed. 1996. p. 120.

Asamblea Constituyente de Francia e ideas tradicionalistas, llegaron a nuestro país a través de su inclusión en la Constitución Española de 1812. En efecto, *“el francesismo en el texto fundamental de Cádiz afloró en varias ocasiones en los primeros órganos legislativos mexicanos y de donde se señalaron algunos defectos de la Constitución Española, atribuibles a los principios revolucionarios de algunos escritos constitucionales franceses.”*⁵ Manuel Solórzano, diputado por Michoacán en el Segundo Congreso Constituyente, lamentó la manía de copiar constituciones de otros países, causa de los mayores errores citando: *“si un Estado erró en su Constitución este es un principio para que todas las constituciones tengan ese error. Los errores de la Constitución española fueron sacados de la francesa, y los de la de Venezuela de la española, y en la nuestra se quiere que se pongan los errores de la de Venezuela; de modo que vamos sacando errores unos tras otros.”*⁶ De este modo, es propio reconocer que existe la reproducción de las constituciones de otros países y como consecuencia cometer los mismos errores. Aunque nunca llegara a entrar en vigor la Constitución Francesa de junio de 1793, fue el principal medio transmisor de ideas políticas al antiguo Virreinato de la Nueva España, no sólo proclamó la República, sino que estableció mecanismos como el sufragio universal para la elección del cuerpo legislativo.

Una de las propuestas de la Constitución Francesa es manifestar, ampliar y garantizar los Derechos del Hombre y del Ciudadano; si bien, no fue recogido en la redacción definitiva en México; tal vez por que adolecía de información en la sesión del Congreso, celebrada el 28 de agosto de 1824.

⁵ Ibidem. p. 56 y 57.

⁶ Ibidem. p. 58.

*Sin embargo, los derechos individuales protegidos por la Constitución 1824, ya habían sido protegidos por la Declaración de los Derechos y en el Acta Constitucional francesa de 24 de junio de 1793, se mencionan los siguientes puntos:*⁷

- 1. Representación nacional por medio de un cuerpo legislativo.*
- 2. Inviolabilidad de los representantes de la nación en el ejercicio de su cargo.*
- 3. Responsabilidad de los mandatarios.*
- 4. Libertad de prensa y de expresión.*
- 5. Tutela jurídica de la propiedad.*
- 6. Enseñanza pública.*
- 7. Irretroactividad de la ley.*
- 8. El arbitraje, como medio para resolver diferencias.*

En la organización política de México, quedó diseñada en la Constitución de 1824, que reunía notas del federalismo norteamericano y del liberalismo gaditano, también cabe rastrear en ella elementos de la Constitución Francesa de junio de 1793. Por ejemplo, para determinar la cuantía de población que daba derecho a elegir diputados para la representación en el cuerpo legislativo o para precisar el mínimo de diputados requerido para que las Cámaras pudieran sesionar. Del mismo modo, la distinción entre leyes y decretos, como únicas disposiciones procedentes del Legislativo, muestra conexión entre uno y otro, toda vez que al establecer las diferencias en la estructura del poder Ejecutivo y coincidencias en las facultades que se encomendaban en ambos textos, en la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824 fue en el artículo 110,

⁷ Ibidem. p. 60.

fracciones 1ª, 6ª y 14ª y en el Acta Constitucional Francesa de 24 de junio de 1793, en los artículos 65, 66 y 70.

3. - Constitución de Cádiz de 1812

La Constitución Gaditana se generó por el valeroso movimiento de resistencia que el pueblo español efectuó contra la invasión francesa, encabezada por Napoleón, ocasionando la vergonzosa renuncia e inmediata salida de la familia real de la península. En la Constitución de 1812 acogió el principio de la *división de poderes*, aunque se inclinó a favor del poder Legislativo. Al Supremo Congreso le correspondía la facultad en toda su amplitud, inclusive la **reglamentaria**, así como la iniciativa de las leyes. Los otros dos poderes, por su parte, estaban mucho más restringidos. Mientras la revolución de la Nueva España estallaba, en la isla de León, cerca de Cádiz, se reunían las Cortes españolas con ausencia del rey. El 24 de septiembre de 1810, unos días después de la rebelión de Hidalgo, la asamblea inició sus sesiones en España. Los *Estados Generales* franceses de 1789 eran para muchos el modelo de la nueva asamblea. El 24 de febrero del año siguiente, las Cortes se trasladaron a la ciudad de Cádiz. Entre los diputados se contaban 53 americanos, representantes de sus respectivos países. Aunque estaban en notable minoría, frente a los 150 delegados españoles, se distinguieron por sus intervenciones favorables a los derechos de las colonias. De la Nueva España, acudieron 17 representantes, la intervención de los cabildos había decidido la elección de delegados a Cortes; la mayoría de ellos resultaron abogados o eclesiásticos criollos, como Miguel Ramos Arizpe y algunos hacendados, como José María Guridí y Alcocer.

No fue fácil llegar a la expedición de la Constitución de 1812, tuvo que surgir una actividad previa por la cual varias ciudades españolas establecieron juntas para ejercer en el Gobierno, al no existir el poder real. Se reunieron en una Junta Central que según el decreto de 22 de mayo de 1809, hizo una convocatoria general a Cortes, mismas que se reunieron en Cádiz para elaborar el documento. El *francesismo* reinaba; su terminología, sus argumentos, sus temas, se repetían de la gran Revolución Francesa. Los americanos se asociaron fácilmente a ese lenguaje y al sentido nuevo dado a los conceptos políticos derivados de la ilustración francesa y típica del liberalismo europeo. Por ejemplo, Guridi y Alcocer, diputado mexicano, sostenía en Cádiz, con terminología rusioniana, que la autoridad se basaba en la *voluntad general* del pueblo y así, los diputados europeos se resistían aplicar a las colonias estas medidas, derivadas de sus propios principios liberales, por miedo a la Independencia de América. Con todo, la lucha de los representantes de América fue un factor decisivo en la liberalización del régimen colonial. En un pliego de peticiones resumieron los agravios más importantes de las colonias, en el que pedían, en síntesis; igual representación a Cortes para España y América, libertad de explotación agrícola e industrial, libertad de comercio, supresión de los estancos, libertad de explotación minera; igualdad en la distribución de empleos entre peninsulares y americanos y restitución de los jesuitas. La mayoría de estas peticiones fueron aprobadas sucesivamente. Pero aún así resultó demasiado tarde, ya que la Revolución en México no podía detenerse con proclamas.

El 19 de marzo de 1812 se firmó en Cádiz la nueva Constitución española; siguiendo en gran medida las constituciones francesas de 1793 y 1795, se otorgaban amplios poderes a las Cortes, reducía el papel del rey al Poder Ejecutivo, proclamaba la soberanía popular, decretaba la libertad de prensa y de expresión y abolía la inquisición. Además,

proclamó la soberanía nacional, se estableció la *monarquía moderada hereditaria* en su artículo 14 y se depositaron de manera muy amplia las potestades legislativas en las Cortes, artículo 131. En esta época se puede considerar a Joaquín Fernández de Lizardi como el primer escritor mexicano en la nueva concepción liberal, se defendía claramente en su obra *'El Pensador Mexicano'*, que revelaba sus derechos al pueblo oprimido. La soberanía de la nación, proclamada en Cádiz, abatía al *antiguo despotismo*, ya que se atacaba el absolutismo de los reyes españoles, de virreyes y funcionarios y lo más importante de esta postura es que ligaba la insurrección iniciada en Dolores Hidalgo con esta lucha general a favor de la libertad y de los derechos individuales y en contra del despotismo. En efecto, la Constitución de Cádiz de 19 de marzo de 1812 entró en vigor en la Nueva España, por disposición del virrey don Francisco Javier Venegas el 30 de septiembre del propio año; en la cual se estableció la **facultad reglamentaria** en su artículo 171, fracción I. Las atribuciones del monarca *'y la facultad de expedir decretos, reglamentos e instrucciones que creyera conducentes para la mejor ejecución de las leyes.'*

Hasta entonces, aún no se definían los criterios y aspectos que se aplicarían de la legislación española en México, entonces el diputado José Mariano Marín, en el Primer Congreso Constituyente, propone una comisión para preparar un Código único *'tomando lo útil de las leyes vigentes'*. Esta práctica era semejante de las Cortes de España, según lo describe Emilio Rabasa, *"La Constitución trató de complacer a todos: a los nombres, manteniéndoles sus títulos y honores, al clero, conservándole el pleno goce de su opulencia inmunidad y fueron privilegiados a las clases medias, con la seguridad y protección que nunca habían tenido, y al pueblo en general, el ejercicio de todos sus derechos y prerrogativas. Sin embargo, en política no se puede complacer a todos y a no declararse de plano y definitivamente por*

una Constitución popular, resulto efímero el documento de Cádiz. No obstante la obra era innovadora y como contenía un principio de verdad, algo había de trascender al nuevo mundo.”⁸

El texto gaditano y la obra legisladora de las Cortes españolas se convirtieron en objetos de atención y de seguimiento en los primeros Congresos de México. Varias veces se relacionó con disposiciones constitucionales de España. Y así se siguió experimentando esta necesidad del recurso al código gaditano en situaciones novedosas para las que no se disponía aún de una norma propia en México. El jurista Ferrer Muñoz refiere lo siguiente: *“Si la nación española puede en legislaturas comunes, alterar ó reformar los artículos de su propia Constitución, sin que para esto tenga necesidad de establecer otra nueva; mas bien podrá la nación mexicana en Congreso constituyente alterar ó reformar la misma Constitución, que no le es propia sino provisionalmente adoptada.”⁹ (sic)*

4. - El Poder Ejecutivo en México y el Régimen Presidencial

El tema del poder Ejecutivo en México es paralelo a la historia del Régimen Presidencial. En México se optó por esta forma de organización del Ejecutivo, en la cual se fueron plasmando en los movimientos sociales: la Independencia, la Reforma y la Revolución. La Constitución de 1836 modificó un poco el régimen presidencial por la introducción del Consejo de Gobierno y el Supremo Poder Conservador. Después de la Independencia en México, la situación crítica de la desaparición de la autoridad virreinal provocó de inmediato un vacío de poder que favoreció el dominio de caudillos. En el breve lapso que abarca de 1810 a 1824, puede denominarse el período de formación del Ejecutivo; México obtuvo su Independencia de España, definió sus principios políticos y

⁸ Rabasa, Emilio O. Ob. Cit. p. 95.

⁹ Ferrer Muñoz, Manuel y otro. Ob. Cit. p. 63.

estableció el Régimen Presidencial en cuanto se ensayaron distintas formas de Gobierno para estructurar el Ejecutivo, como la Monarquía, el Ejecutivo Colegiado y el Presidencialismo.

a) La Monarquía

La idea monárquica en los primeros años de la Independencia con el intento de Iturbide y después Maximiliano concluyó breve y trágicamente. El imperio de Agustín de Iturbide solo duró ocho meses, quedando como antecedente el Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano, aprobado en febrero de 1823 para justificar jurídicamente la administración pública. El **reglamento** de corte conservador, depositó en el Ejecutivo en un Emperador y estableció la sucesión por orden dinástico, mantuvo el fuero para el clero católico y estableció el rechazo hacia asuntos relacionados a la religión, la monarquía o el emperador.

b) El Ejecutivo Colegiado

En el tema de la influencia extranjera en México antes mencionado, basado en las fuentes constitucionales de Francia y Estados Unidos de América, impera el Ejecutivo Colegiado. La Constitución de Apatzingán de 1814 es un claro antecedente de esta figura, aunque en la práctica casi no se aplicó. En esta Constitución se componía por el Supremo Gobierno, según el artículo 132 en *tres individuos iguales en autoridad, alternando por cuatrimestres la presidencia*, cada año saldría por suerte uno de los tres y el que ocupe la vacante tendría el mismo lugar que su antecesor en el turno a la presidencia; toca al

Congreso hacer el sorteo. Quienes apoyaban al Ejecutivo en sus funciones eran los Secretarios de Guerra, de Hacienda y de Gobierno, que se cambiaban cada cuatro años, en principio los tres poderes son jerárquicamente equivalentes, pero la supremacía corresponde al Legislativo, pues tanto el Ejecutivo como el Judicial depende, aun en su nombramiento, del Supremo Congreso.

c) El Modelo Presidencial

El modelo presidencial se impuso en México en la Constitución de 1824, influenciado por la Constitución de Estados Unidos de América de 1787, la aceptación en México se debió a la recién desaparición de las colonias Norteamericanas, su economía adelantada y su sistema político llevaba varios años de practicarse con los Gobiernos de Washington, Jefferson y Adams. En México, el Presidencialismo fue el resultado de la convicción del sistema federal de los Estados Unidos del Norte, reconocido por los diputados en los primeros Congresos y como resultado la Constitución de 1824. El autor Miguel Ramos Arizpe elaboró el 31 de enero de 1824 el Acta Constitutiva de la Federación donde unía la experiencia obtenida en las Cortes de Cádiz. En la tesis del Ejecutivo unipersonal quienes estuvieron de acuerdo fueron Ramos Arizpe y Carlos María de Bustamante. Por otro lado, los afiliados a la idea de un Ejecutivo Colegiado eran Manuel Crescencio Rejón y José Mariano Marín. En el Acta Constitutiva de la Federación Mexicana de 1824 adoptaba al Ejecutivo en una situación confusa al no determinar el poder Ejecutivo en una sola persona, en el punto 15 se estableció: *El Supremo Poder Ejecutivo se depositará por la Constitución en el individuo o individuos que ésta señale.* Después fue reformada en la

Constitución de 1824, en su artículo 74. *Como referencia en el México actual encontramos las características del Régimen Presidencial, en términos generales.*¹⁰

- a) El poder Ejecutivo es unitario. Está depositado en un Presidente que es, al mismo tiempo, jefe de Estado y jefe de Gobierno.
- b) El Presidente es elegido por el pueblo y no por el poder legislativo, lo que le da independencia frente a éste.
- c) El Presidente nombra y remueve libremente a los secretarios de Estado.
- d) Ni el Presidente ni los secretarios de Estado son políticamente responsables ante el Congreso.
- e) Ni el Presidente ni los secretarios de Estado pueden ser miembros del Congreso.
- f) El Presidente puede estar afiliado a un partido político diferente al de la mayoría del Congreso.
- g) El Presidente no puede disolver el Congreso, pero el Congreso no puede darle un voto de censura.

II.-ANTECEDENTES CONSTITUCIONALES EN MÉXICO DE LA FACULTAD REGLAMENTARIA DEL PODER EJECUTIVO

En este tema mencionaré respectivamente en cada antecedente, el contexto social y político, el fundamento constitucional de la **facultad reglamentaria** de cada referencia y la existencia de responsabilidad y regulación de la misma.

¹⁰ Carbonell, Miguel. Ob. Cit. p. 105.

1. - Constitución de Apatzingán, 22 de octubre de 1814

Por iniciativa de Morelos, el 15 de septiembre de 1813, se reunió en la ciudad de Chilpancingo el Congreso de representantes de las regiones liberadas, como era inevitable, sus delegados eran todos letrados, eclesiásticos o abogados del grupo que acompañaba a Morelos a la junta de Zitácuaro. Desde sus inicios, el Congreso quedó así dominado por la clase media. El 6 de noviembre del mismo año, el Congreso de Chilpancingo proclamó formalmente la Independencia de México, rechazó la monarquía y estableció la república. De inmediato se dedicó a discutir la Constitución apropiada a la nueva nación. De esta forma, el 22 de octubre del siguiente año, en la pequeña ciudad de Apatzingán, era proclamada la primera Constitución de la nación mexicana, donde se percibe en la concepción liberal moderna. Al igual que las Cortes de Cádiz, tomó como modelo la asamblea francesa. El Congreso se apresuró afectivamente a ordenar las medidas: constituyó un Gobierno que remplazara a la junta de Zitácuaro, nombrando a Morelos encargado del poder Ejecutivo y sancionó algunas medidas ya tomadas que correspondían a una demanda popular: abolición de la esclavitud y de las distinciones de castas; abrogación del impuesto *per capita* sobre los indios.

No se trataba ya de una junta de ayuntamientos y otras corporaciones destinada a guardar la soberanía y gobernar el reino, basado en leyes antiguas fundamentales, sino de una junta de ciudadanos, representantes del pueblo, facultados para constituir un nuevo Estado. La Constitución de Apatzingán, fruto del Congreso, se inspiraba sobre todo al igual que su hermana de Cádiz, en las constituciones francesas de 1793 y 1795. Establecía el sistema representativo nacional, la separación de tres poderes, los derechos del ciudadano y la libertad de expresión. En dicho texto el artículo 5 decía: "*la soberanía reside*

originariamente en el pueblo y su ejercicio en la representación nacional compuesta de diputados elegidos por los ciudadanos.” En el artículo 2, por ejemplo, señalaba como fin del Gobierno garantizar al ciudadano el goce de sus derechos naturales e imprescriptibles. El artículo 18 definía la ley como *“la expresión de la voluntad general en orden a la felicidad común.”* El artículo 24 explicaba en qué consistía esa felicidad *“en el goce de la igualdad, seguridad, propiedad y libertad...”*, derechos fundamentales del hombre en sociedad. La soberanía nacional se consideraba representada exclusivamente en el Congreso. Una vez elegido éste, se hacía depender de él todo el poder de la nación. El texto de 1814 acogió el principio de la división de poderes, aunque se inclinó decididamente a favor del poder Legislativo. Al Supremo Congreso le correspondía la facultad legislativa en toda su amplitud, inclusive la reglamentaria, así como la iniciativa de las leyes.

La Asamblea nombraba a los otros dos poderes, en los que únicamente delegaba de modo temporal sus facultades. Quizás por miedo a un futuro despotismo, el Congreso cuidó de restringir constitucionalmente hasta el máximo las atribuciones del Ejecutivo. Prohibió que éste recayera en una sola persona. Para evitar el predominio de cualquier caudillo, lo delegó en tres individuos que habrían de turnarse en sus funciones, nombrados por el Congreso según un procedimiento especial; prohibió su reelección y coartó su libertad impidiéndoles el libre traslado de residencia. Lo que es más grave, el Congreso se reservó directamente el mando de la fuerza armada y estableció que ocupar un puesto ejecutivo era incompatible con el mando militar. Por otro lado, los individuos que integraba el Ejecutivo no podían pasar una noche fuera del lugar de sus funciones, sin el permiso legislativo correspondiente (artículos 102 a 122, 141 y 142).

Reconocido principalmente por Morelos, Carlos María Bustamante, Andrés Quintana Roo, José Manuel de Herrera, José María Rayón y José María Liceaga, en los cuales se

percibe “*el mayor acercamiento a Rousseau y que por su uniformidad de pensamiento es obligado a tratarlos como unidad doctrinal.*” Como antecedente de la **atribución reglamentaria** se encuentra principalmente en esta Constitución en “*El Decreto Constitucional para la libertad de América Mexicana o Constitución de Apatzingán de 22 de octubre de 1814, una legislación que no estuvo vigente. Este proyecto faculta al Congreso General para aprobar ciertos reglamentos. El artículo 170 establece que: Se sujetará el Supremo Gobierno a las leyes y reglamentos que adoptare o sancionare el Congreso en lo relativo a la administración de Hacienda...*”

2. - Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, 4 de octubre de 1824

Se ha mencionado con antelación, que los primeros documentos constitucionales del México Independiente son el Acta Constitutiva y la Constitución de 1824, fueron copia de la Constitución Norteamericana de 1787 y de la española de 1812 como consta en diversos documentos; el Régimen Presidencial se adopta por vez primera, inspiradas en estas dos fuentes. La Constitución de Cádiz se aplicó en Nueva España de 1812 a 1814 y en 1820. Tuvo el efecto de promover un ambiente favorable a la Independencia. Agustín de Iturbide, militar que había combatido a los insurgentes, proclamó el 24 de febrero de 1821 el Plan de Iguala proponiendo que la Nueva España se liberara del dominio español. El Plan de Iguala establecía tres garantías; la Independencia de México, la conservación de la religión católica y la unión de todos los habitantes de la Nueva España, tanto mexicanos como españoles, estas tres garantías se representaron con los colores de la bandera mexicana: verde, blanco y rojo.

La mayor parte del ejército y los insurgentes que seguían a Vicente Guerrero y a Nicolás Bravo se unieron al Plan de Iguala, que se proclamó en poco tiempo por todo el país. La unión entre los antiguos insurgentes y las tropas realistas aseguró el triunfo del plan. El 27 de septiembre de 1821 Iturbide entró a la ciudad de México al frente del Ejército de las Tres Garantías. Agustín de Iturbide obtuvo el apoyo de muchos al proponer la creación de un Imperio Mexicano con un emperador, un Congreso y una Constitución. Iturbide fue declarado emperador con el título de Agustín I. La mayor parte de Centroamérica se adhirió al imperio. Pero Iturbide no pudo satisfacer los deseos de los diferentes grupos ni fue capaz de mantener la unidad de las fuerzas que apoyaban al Imperio. Tuvo dificultades con el Congreso cuando quiso gastar mucho dinero en el ejército y se creó problemas con los ricos, cuando les impuso préstamos forzosos.

Fue creciendo la oposición contra Iturbide. En respuesta, Iturbide disolvió el Congreso y mandó encarcelar a 19 diputados, entre ellos a Carlos María de Bustamante y Fray Servando Teresa de Mier. El descontento creció. Las reuniones de asociaciones políticas secretas hicieron su aparición y alentaron a la rebelión contra Iturbide. El imperio se derrumbó e Iturbide fue fusilado. Al caer el imperio, los mexicanos se enfrentaron a cuatro problemas: qué forma de Gobierno darse, cómo conservar la unión de las provincias, cómo establecer relaciones con el exterior y cómo superar la difícil situación económica. Además estaba dividida la Asamblea entre los Federalistas y Centralistas. En el grupo de los Federalistas estaban Miguel Ramos Arizpe, Lorenzo de Zavala, Valentín Gómez Farías, Juan Bautista Morales, Crescencio Rejón y José María Covarrubias. Entre los Centralistas configuraron Espinoza, Carlos María de Bustamante, el veracruzano Becerra, Rafael Manguino y Fray Servando Teresa de Mier.

Decidieron la forma de Estado en un sistema federal. Y el 31 de enero de 1824 se aprobó el Acta Constitutiva de la Federación inspirada substancialmente en el proyecto de Ramos Arizpe, en el artículo 5 se expresó: *“la Nación adopta para su Gobierno la forma de República representativa popular federal.”* Guadalupe Victoria fue elegido primer Presidente de la nueva república. Las provincias aceptaron unirse, convirtiéndose en Estados confederados. Cada Estado tuvo gobernador, Congreso estatal y Constitución particular. La república federal dió así respuesta a los grupos políticos de todo el país. El reparto de poderes entre la Federación, los Estados, los diputados y los senadores, aspiraba a crear un Gobierno representativo de las diversas fuerzas que formaban a la nación. El Gobierno federal estaba formado por un Presidente a cargo del poder Ejecutivo, un Congreso responsable de la elaboración de las leyes y un poder encargado de impartir justicia.

El poder Ejecutivo depositado en una sola persona, electo por cuatro años, reelegible al cuarto año de haber cesado en sus funciones (artículos 74, 77 y 95). Era designado por el voto mayoritario de las legislaturas de los Estados y el candidato que quedaba en segundo lugar era el Vicepresidente; las acciones del Presidente requerían del refrendo de los secretarios del despacho y se estableció un Consejo de Gobierno; integrado por la mitad de los senadores, uno por cada Estado. Tenía el Presidente facultad para iniciar una ley o decreto, todos los reglamentos, decretos y órdenes del Presidente, deberían ir firmados por el secretario del despacho respectivo, el cual sería responsable de los actos que autorizare contra las leyes (artículo 118). Ramos Arizpe sostuvo que: *“...pone al Presidente un contrapeso mayor que el contenido en las repetidas proposiciones: pues que según el dictamen, el Presidente debe ser nombrado por los Estados; sus decretos y órdenes no han de ser obedecidos sino fueren autorizados respectivamente por los secretarios del despacho; los cuales son responsables; y sobre todo se le da un Consejo de Gobierno compuesto de la mitad de los senadores,*

esto es, uno de cada Estado con el cargo de dar su dictamen al Presidente cuando sea consultado por este."¹¹

En este contexto político se reconoce **facultad reglamentaria** en su artículo 110 de este antecedente constitucional, sin tener precisión alguna de cómo se regiría en el país políticamente y mucho menos la potestad de reglamentaria; *Artículo 110 de la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, sancionada por el Congreso General Constituyente el 4 de octubre de 1824. "Las atribuciones del Presidente son las que siguen: II.- Dar reglamentos, decretos y órdenes para el mejor cumplimiento de la Constitución, Acta Constitutiva y leyes generales."*

3. - Las Siete Leyes Constitucionales de la República Mexicana, 29 de diciembre de 1836

Las Siete Leyes Constitucionales de la República Mexicana del 29 de diciembre de 1836 sucedió en un país centralista, un golpe de Estado Parlamentario. Los conservadores habían logrado mayoría en las elecciones legislativas de 1835 y convocaron a proyecto de reformas a cargo de su miembro más influyente a Francisco Manuel Sánchez de Tagle, Alamán Lucas y Carlos María de Bustamante. El 15 de diciembre quedó establecidos los lineamientos generales sobre la forma de Gobierno centralista y los poderes públicos. Estuvo integrada por siete estatutos, se trató de los derechos y obligaciones de los habitantes de la República, para la organización del Supremo Poder Conservador que en concepto de la asamblea fue *el arbitrio suficiente para que ninguno de los tres poderes pudiera traspasar los límites de sus atribuciones*, del poder Legislativo, organización del supremo

¹¹ Cfr. Crónicas del Acta Constitutiva de la Federación. México. 1974. p 440.

poder Ejecutivo, del poder Judicial, división del territorio de la República y Gobierno interior de sus pueblos.

También, introdujo el Consejo de Gobierno y el poder Conservador. El Consejo tenía trece miembros, dos eclesiásticos, dos militares y 'el resto de las demás clases de la sociedad'; su atribución fundamental era los asuntos de Gobierno, así para dictar las leyes y los decretos, hacerles observaciones, otorgar el indulto o conceder privilegios. El poder Conservador, integrado por cinco individuos, custodiaban los demás poderes, podía nulificar sus disposiciones, actos o incluso suspenderlos cuando fuera necesario. Esta Constitución fue concebida conforme al criterio centralizador y autoritario, deslizó instituciones que pretendieron limitar y controlar al ejecutivo. Manifestando la potestad en comento de la siguiente manera:

"Artículo 17 de Las Siete Leyes Constitucionales de la República Mexicana, suscritas en la ciudad de México el 29 de diciembre de 1836. Son atribuciones del Presidente de la República: I.- Dar, con sujeción a las leyes generales respectivas, todos los decretos y órdenes que convengan para la mejor administración pública, observancia de la Constitución y leyes, y de acuerdo con el Consejo, los reglamentos para el cumplimiento de éstas."

4. - "Bases Orgánicas de la República Mexicana", 12 de junio de 1843

El malogrado Congreso Constituyente de 1842 conoció de tres proyectos de reformas; el proyecto de la mayoría, cuya posición fue un poco ambigua en cuanto al sistema centralista o federal, aun cuando llamó a las entidades locales; el proyecto minoritario, elaborado esencialmente por Mariano Otero y el proyecto que trató conciliar las

dos anteriores. El debate de 1842 se resolvió, pero fue disuelto el 23 de diciembre por Santa Anna, por medio del Ejecutivo Nicolás Bravo, después eligió 80 notables para la Junta Nacional Legislativa, para elaborar un nuevo documento Constitucional. Quienes la integraron fueron Sebastián Camacho, Cayetano Ibarra, Manuel Baranda, Manuel de la Peña y Peña, Simón de la Garza y el arzobispo de México.

Así nacieron las Bases Orgánicas, promulgadas el 12 de junio de 1843. Tuvo una vigencia muy corta. La Constitución estaba sancionada por Santa Anna, un Presidente a cinco años, que tenía el Gobierno central en sus manos y podía nombrar libremente a los gobernadores de los departamentos; el legislativo era aristócrata, los senadores se elegían por tercios y de manera corporativa y aún los diputados necesitaban una renta importante para poder ser electos. Era el despotismo nacional. Lejos de calmar las diferencias con Norteamérica fue declarada la guerra el 9 de mayo de 1846. En el mes de diciembre inició sus sesiones un nuevo constituyente. En estos términos la Constitución Centralista de 12 de junio de 1843 denominada "*Bases Orgánicas de la República Mexicana*", estableció en su artículo 87, fracción IV, lo siguiente: "*Corresponde al Presidente de la República,... IV.- Expedir órdenes y dar los reglamentos necesarios para la ejecución de las leyes, sin alterarlas ni modificarlas*"¹²

5.- La Constitución Federal de la República Mexicana, 5 de febrero de 1857

Los mexicanos quedaron desmoralizados por la pérdida en gran parte del territorio nacional. La división interna se hizo más profunda, porque aumentó la oposición entre

¹² Serra Rojas, Andrés. *Derecho Administrativo*. México. Porrúa. 17ª ed. 1996. p. 205.

conservadores y liberales. Para acabar con el desorden y la anarquía, los conservadores exigieron un Gobierno fuerte y apoyaron para ello, en 1853, la formación de un Gobierno centralista encabezado por Santa Anna. El Gobierno degeneró pronto en una dictadura. Los liberales renovaron su búsqueda de un Gobierno federal. La lucha entre los dos bandos se intensificó. La dictadura de Santa Anna (1853-1855) aumentó las quejas políticas del interior del país y la demanda de garantías individuales para los ciudadanos. En la capital, los abusos y los caprichos del dictador irritaban a los habitantes. La situación económica y social no era mejor. El poco dinero que había lo acaparaban los miembros del alto clero, los generales y los agiotistas, que cobraban sus préstamos al Gobierno con altos intereses. Los trabajadores y extensos sectores de la población estaban en el límite de la supervivencia. Había rebeliones indígenas en varias regiones del país.

En 1855, el general Juan Álvarez dió a conocer el Plan de Ayutla, que llamaba a rebelarse contra la dictadura de Santa Anna. El triunfo de la Revolución de Ayutla fue rápido y definitivo. Tuvo consecuencias que cambiaron el rumbo de la nación. En primer lugar, acabó con la era de Santa Anna, quien huyó del país. En segundo, abrió la puerta de la política a una nueva generación de liberales, en su mayoría civiles, como Benito Juárez, Melchor Ocampo, Ignacio Ramírez, Miguel Lerdo de Tejada y Guillermo Prieto. Y convocó a un segundo Congreso constituyente en el México Independiente. Una junta nombro Presidente interino al general Álvarez y más tarde a Ignacio Comonfort. El Presidente Comonfort quiso gobernar con prudencia, pero su gabinete, integrado por el liberal Melchor Ocampo, el reformador social Ponciano Arriaga, el escritor Guillermo Prieto, el abogado Benito Juárez, Miguel Lerdo de Tejada y José María Iglesias, se empeñó en promover cambios profundos y rápidos. Sus propuestas fueron conocidas por el nombre de sus

promotores: *Ley Juárez*, *Ley Lerdo* y *Ley Iglesias*. Más tarde, estas disposiciones y otras que tomó Benito Juárez recibieron el nombre de Leyes de Reforma.

De acuerdo con el Plan de Ayutla, se convocó a un Congreso extraordinario para elaborar una Constitución. El Congreso aprobó la Ley Juárez y la Ley Lerdo y dió a conocer una nueva Constitución, en 1857. La Constitución de 1857 fue la primera de México que incluyó un capítulo especial dedicado a las garantías individuales y un sistema jurídico de protección de esos derechos, llamado *amparo*. En el prefacio a la Constitución, se afirmó: *La igualdad será de hoy en adelante la gran ley de la República; no manchará el territorio nacional la esclavitud; el domicilio será sagrado; la propiedad inviolable; el trabajo y la industria libres; la manifestación del pensamiento sin trabas; los negocios del Estado examinados por los ciudadanos todos*. Además se unió con el federalismo, apoyo la autonomía de los municipios y dio reconocimientos y representación a los intereses regionales. En el *Artículo 85 de la Constitución Federal de la República Mexicana, sancionada por el Congreso General Constituyente el 5 de febrero de 1857*: *“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.”* Este precepto fue discutido en la sesión del Congreso Constituyente del día 17 de octubre de 1856. Se dió lectura a la fracción I del artículo 85 del proyecto y se suscitó esta discusión, que es interesante sobre el concepto de ejecución: *‘El señor Barbachano propone que se añada la obligación de hacer ejecutar las leyes. El señor Guzmán cree innecesaria la adición porque ejecutar quiere decir vigilar la ejecución de la ley’*.¹³ El proyecto de la Constitución de 1856, estableció en el artículo 86, fracción II, entre las facultades del Presidente, promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia. El artículo 85,

¹³ Serra Rojas, Andrés. Ob. Cit. p. 206.

fracción I de la Constitución de 1857, es igual al artículo 86, fracción II del proyecto de la comisión de Constitución y también es igual al artículo 89, fracción I de la Constitución de 1917.

6. - Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917

Esta Constitución entronca con la Revolución Mexicana, iniciada por Francisco Indalecio Madero contra la dictadura de Porfirio Díaz y después por Venustiano Carranza para restaurar el orden constitucional quebrantado por Huerta que condujo a una nueva ley fundamental. Venustiano Carranza en su discurso en el Ayuntamiento de Hermosillo, del 24 de septiembre de mismo año, prometió: *"el pueblo ha vivido ficticiamente, famélico y desgraciado, con un puñado de leyes que en nada le favorece. Tendremos que removerlo todo. Crear una nueva Constitución cuya acción benéfica sobre las masas nada, ni nadie puede evitar"*¹⁴

Se inauguraron las sesiones del Congreso el 1º de noviembre de 1916, ceremonia a la que concurrió Carranza y en ella dio lectura a su famoso mensaje y entregó el proyecto de la Constitución reformada. Acto seguido se produjo la contestación del Presidente del Congreso, Luis Manuel Rojas. El jefe hizo mención de varias proposiciones: a) la poca utilidad de la Constitución de 1857, b) el poder Legislativo permita realizar las funciones libremente del Ejecutivo federal, c) estar en favor del Presidencialismo, d) tener un Gobierno fuerte no un Gobierno despótico y e) suprimir la vicepresidencia y en la estructura de los poderes Legislativo y Ejecutivo. Las sesiones del Constituyente de Querétaro fueron necesariamente polémicas y provocaron que los legisladores se formaran en grupos, *la corriente radical* (Francisco Mújica, Heriberto Jara, Hilario Medina, Enrique

¹⁴ Cfr., Silva Herzog, Jesús, *Historia de la Revolución Mexicana*, 4ª ed. México. FCE. 1995. p. 53.

Colunga, Luis G. Monzón, Enrique Recio, Aguirre Berlanga o Esteban Baca Calderón), que fue apoyada por Obregón; *el grupo renovador* (José Natividad Macías, Luis Manuel Rojas, Félix Palavicini y Alfonso Cravioto) apoyado por Carranza y *los legisladores moderados*. Concluyó el período único de sesiones el 31 de enero de 1917 y se promulgó la Constitución el 5 de febrero del mismo año. Las principales disposiciones fueron las siguientes:

1. Soberanía popular (artículo 49).
2. Forma federal para la organización del Estado y forma de Gobierno que debe ser republicano, democrático y representativo (artículo 40).
3. División de poderes públicos. (Artículos 16 y 49).
4. Derechos humanos (garantías individuales).
5. Derechos sociales (artículos 3º, 27 y 123).
6. Separación del Estado y la Iglesia (artículo 130).
7. Medios de control constitucional (artículos 97, 103 y 105 constitucionales).

En el Congreso Constituyente de Querétaro fueron aprobados sin discusión, en sesión celebrado el 18 de enero de 1917, los artículos 89, fracción I, y 92, quedando redactados en la Constitución vigente de la siguiente forma:¹⁵ *“Artículo 89. - Las facultades y obligaciones del Presidente son las siguientes: I.- Promulgar y ejecutar las leyes que expide el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia. Artículo 92. - Todos los reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del Presidente deberán estar firmados por el Secretario de Estado o Jefe de Departamento Administrativo a que el asunto corresponda, y sin este requisito no serán obedecidos.”*

¹⁵ Ríos Vázquez, Rodolfo. La facultad reglamentaria del Presidente de la República y su Impugnación Constitucional. México. JUS. 1991. p. 24.

Tena Ramírez refiere¹⁶ que la Constitución Centralista del 12 de junio de 1843 denominada "Bases Orgánicas de la República Mexicana", fue la más acertada ya que otorga al Presidente de la República la facultad de expedir órdenes y da los reglamentos necesarios para la ejecución de las leyes, sin alterarlas ni modificarlos. Tiene sobre las Constituciones de 1824 y 1836 la ventaja de autorizar al ejecutivo para la reglamentación de las leyes, además de no alterar ni modificar leyes; mientras que las otras dos permiten indebidamente que dicho poder reglamente también la Constitución. La Constitución Federal de la República Mexicana del 5 de febrero de 1857 suprimió la fórmula de expedir reglamentos para el mejor cumplimiento de las leyes, que se había venido usando con ligeras variantes desde la Constitución de 1812. Por último, en el Constituyente de Querétaro el artículo 89, que enumera las facultades del Presidente, fue aprobado sin discusión por unanimidad de votos. El artículo 85, fracción I, de la Constitución de 1857, que es exactamente igual al 89, fracción I, de la Constitución de 1917. Se podía fundar la **facultad reglamentaria** en el artículo 88 de la Constitución de 1857 y en el 92 de la de 1917, porque en sus textos sí se incluye la expresión **reglamentos** que parece ser necesaria para justificar la excepción al principio de separación de poderes. En efecto, dichos artículos disponen que "*todos los reglamentos, decretos y órdenes del Presidente deberán estar firmados por el Secretario de Estado o Jefe de Departamentos Administrativos a que el asunto corresponda, y sin este requisito no serán obedecidos...*"

¹⁶ Tena Ramírez, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano. México. Porrúa S.A. 4ª ed. 1958. p. 414.

CAPITULO DOS

FACULTAD REGLAMENTARIA

EN EL DERECHO POSITIVO MEXICANO

I.- FACULTADES DEL EJECUTIVO FEDERAL

En el México actual, el poder Ejecutivo resulta ser el poder predominante sobre los órganos Legislativo y Judicial de la Federación, así como el control que ejerce en los Estados, determinan al Presidente de la República gozar de facultades extraordinarias e ilimitables. *‘El artículo 89 de la Constitución Política de México señala algunas de las facultades del Poder Ejecutivo Federal. El ejercicio de todas estas facultades corresponde siempre a la función administrativa. Los actos del Ejecutivo Federal agotan la totalidad de esta función debido a que el Presidente de la República se vale de una serie de dependencias y entidades para cumplir con su cometido.’*¹⁷

También existen otras facultades propias del Ejecutivo en distintos preceptos constitucionales como se verá más adelante. La función primordial del poder Ejecutivo consiste en la tarea de ejecutar las leyes. Este concepto no siempre ha sido bien precisado por la doctrina, es necesario apuntar la idea de la ejecución de la ley estriba en el poder Ejecutivo aplique la norma mediante la creación de actos administrativos, cuando la hipótesis de la norma prevé se produce en el mundo de la realidad. Ejecutar las leyes significa también que el poder Ejecutivo o la Administración Pública realice una serie de actividades materiales, técnicas o jurídicas a fin que las normas puedan traducirse en actos

¹⁷ Faya Viesca, Jacinto. Administración Pública Federal. México. Porrúa. 1ª ed. 1983. p. 43.

concretos de administración. *Ejecutar las leyes no es sólo estar vigilantes de su aplicación, sino también llevar a cabo una serie de actividades que permitan al poder Ejecutivo realizar sus funciones de acuerdo a un marco estricto de competencias. La tarea fundamental del Ejecutivo Federal es la de ejecutar las leyes y realizar aquéllas que le señala el artículo 89 constitucional.*¹⁸

De acuerdo con esto las facultades presidenciales van de acuerdo con los siguientes criterios:

1. - Como Jefe de Estado

*Con esta calidad, el Presidente de la República tiene la representación del Estado mexicano ante los organismos internacionales y frente a otros Estados. En consecuencia, tiene facultades para hacer ingresar y retirar de México a esos organismos, para establecer y suprimir las relaciones con otros Estados; para celebrar tratados y convenciones internacionales, sometiéndolos a la aprobación del senado; y para declarar la guerra en nombre de los Estados Unidos Mexicanos, de acuerdo con el artículo 89, fracción VIII. La jefatura de Estado, en términos del artículo 89, fracción X, le permite al Presidente regir la política exterior del país.*¹⁹

2. - Como Jefe de Gobierno Federal

Con esta calidad, el Presidente de la República desarrolla el gobierno de la Federación; sus funciones determinan la aplicación, en la esfera administrativa, de las reglas generales. En el ejercicio de estas atribuciones el Presidente expide reglamentos,

¹⁸ Faya Viesca, Jacinto. Ob. Cit. p. 44.

¹⁹ Sánchez Bringas Enrique. Derecho Constitucional, México. Porrúa. 1ª ed. 1995. p. 445.

decretos, acuerdos e imparte órdenes, también suscribe convenios de colaboración con los Estados y municipios de la República. Así como las facultades que consagra el artículo 89 fracciones II, III, IV, V, XVII y XVIII relativos a los nombramientos a cargo del Presidente. La fracción XIV del artículo 89 autoriza al Presidente para conceder, conforme a las leyes, indultos a los reos sentenciados por delitos de la competencia de los tribunales federales y a los sentenciados por delitos del orden común, en el Distrito Federal y territorios.

3. - Como Jefe del Gobierno del Distrito Federal

El jurista Sánchez Bringas menciona al respecto; *“De acuerdo con el artículo 122, fracción II, el Presidente de la República es el jefe de gobierno de la entidad en que residen los poderes federales. Con este carácter desarrolla las siguientes facultades de nombramiento, seguridad pública y financieras.”*²⁰

4. - Como Legislador

*Uno de los rasgos más presidencialistas en México está en la potestad del Ejecutivo para crear o para vetar normas jurídicas.*²¹ El privilegio especial es la iniciativa de legislar sólo o con el poder Legislativo. Legisla el Presidente mexicano de manera autónoma en los siguientes casos:

- a) Al emitir reglamentos (artículo 89, fracción I de la Constitución).
- b) Al determinar medidas sobre salubridad y medio ambiente (artículo 73, fracción XVI de la Constitución). El Presidente tiene facultades para expedir

²⁰ Sánchez Bringas Enrique. Ob. Cit. p. 448.

²¹ Cárdenas Gracia Jaime F. Una Constitución para la Democracia. México. UNAM. 1ª ed. 2000. p. 62.

legislación extraordinaria, a través del Consejo de Salubridad General, para combatir la producción, tráfico y consumo de narcóticos y para prevenir la contaminación ambiental.

- c) Al regular las materias de comercio exterior (párrafo segundo del artículo 131 de la Constitución); para aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de las tarifas de exportación e importación expedidas por el propio Congreso.
- d) En materia de subsidios (último párrafo del artículo 28).
- e) Para habilitar puertos y establecer aduanas (artículo 89, fracción XIII).

Pero existen otras facultades legislativas del Ejecutivo que, si no son autónomas, el grado de control por parte del Legislativo es mínimo.

- 1) En materia de tratados (artículo 89, fracción X, 76, fracción I y 133 de la Constitución), la facultad de suscribir los tratados internacionales, que una vez firmados por el Presidente y aprobados por el Senado, forman parte de ley Suprema de la Unión.
- 2) Suspensión de garantías (artículos 29, 49 y 73, fracción XXX). Cuando sea autorizado por el Congreso de la Unión con motivo de la suspensión parcial de la Constitución.
- 3) La iniciativa del presupuesto y de las leyes de ingresos así como los superiores poderes del Ejecutivo respecto a la Cámara de Diputados en la conformación de estas normas (artículo 74, fracción IV y 75 de la Constitución).

Además tiene el Derecho de Veto. Se le permite al Presidente negarse a firmar una ley imposibilitándola para entrar en vigor, oponerse respecto de temas particulares de una ley al debilitar o no negociar con el poder Legislativo y rechazar la ley en su totalidad sin poder hacer modificaciones parciales (artículo 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos). Lo cierto es que no existe sanción alguna, ni responsabilidad para este deber constitucional. Además el título IV Constitucional no permite someter a juicio al Presidente durante su encargo, salvo por traición a la patria y delitos graves del orden común. *Es decir, el Presidente, en términos constitucionales, es casi irresponsable durante su encargo y no existe precisión ni en lo que debe entenderse por delitos graves del orden común, y en los supuestos del tipo traición a la patria, no se incluyen la negativa a publicar alguna ley.*²² Respecto a este punto en el capítulo IV del presente trabajo se analizara en lo relativo a la responsabilidad penal, haciendo referencia los delitos graves de orden común y delitos equiparables a traición a la patria, según el Código Penal Federal vigente.

4.1. - Facultad Materialmente Legislativa del Poder Ejecutivo

El autor Gabino Fraga evoca *“la facultad reglamentaria al poder Ejecutivo se justifica desde el punto de vista práctico por la necesidad de aligerar la tarea del poder Legislativo, relevándolo de la necesidad de desarrollar y completar en detalle las leyes para facilitar su mejor ejecución, teniendo en cuenta que el Ejecutivo está en mejores condiciones de hacer ese desarrollo puesto que se encuentra en contacto con el medio el cual va a ser aplicada la ley.”*²³

La división de poderes implica que todas las funciones de un mismo carácter material formen parte de la competencia del órgano que recibe la misma denominación, cuando

²² Ibidem. p. 70.

²³ Fraga Gabino. Ob. Cit. p. 104.

haya excepción a este régimen, debe justificarse expresamente por la Constitución. Por lo mismo, para admitir que el poder Ejecutivo tenga la **facultad reglamentaria** es necesario que así se consigne en la Constitución. El fundamento de las atribuciones del Presidente de la República como jefe de Estado y como jefe de Gobierno de la Federación, ya que anteriormente se menciona para expedir reglamentos, es de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 92 constitucional en relación con el artículo 89, fracción I. En este caso no se considera una facultad delegada, en que el Ejecutivo expida disposiciones de carácter general en virtud de delegación legislativa, porque la **facultad reglamentaria** es una función que la Constitución confiere directamente al Presidente de la República. Según, se refiere la jurisprudencia.²⁴

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

El uso de la **facultad reglamentaria** permite que la legislación se pueda ir adaptando oportunamente a las circunstancias cambiantes, no sería posible si dependiera del poder Legislativo, por lo complejo del proceso legislativo; por ser la **facultad reglamentaria** materialmente legislativa y constituye una excepción al principio de separación de poderes; el reglamento no obstante es prolongación de la misma ley y participa de la naturaleza de ésta. La excepción se ha establecido por la Constitución a favor exclusivamente del Presidente de la República, nunca de los secretarios de Estado, ni de ningún otro órgano dependiente del Ejecutivo. Ni siquiera la misma ley puede delegar en nadie la **facultad**

²⁴ 2ª Sala. 5ª Ep. t. LXXIV. p. 3895.

reglamentaria que corresponde al Presidente, en tal caso la ley usurparía el lugar de la Constitución al ampliar la excepción a casos no señalados en aquélla.

Tampoco podría el Congreso asumir por sí mismo la **facultad reglamentaria**, 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. El reglamento se distingue de la ley porque ésta por regla general emana del poder Legislativo y el reglamento del poder Ejecutivo; materialmente son legislativos el reglamento y la ley. El reglamento es un acto materialmente legislativo. El fundamento está en el derecho positivo para que un poder distinto del Legislativo ejerza la función legislativa. Por su parte, la Suprema Corte de Justicia sostiene que:²⁵

COMPETENCIA DE LAS AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS. PUEDE CREARSE MEDIANTE EL EJERCICIO DE LA FACULTAD REGLAMENTARIA QUE ESTABLECE EL ARTÍCULO 89, FRACCIÓN I, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. *En el sistema jurídico mexicano no existe precepto legal alguno por el que se disponga que la competencia de las autoridades debe emanar de un acto formal y materialmente legislativo, y en cambio el artículo 89, fracción I, de la Constitución Federal autoriza al titular del Poder Ejecutivo a proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de la ley, a través de la emisión de normas de carácter general y abstracto, o sea, materialmente legislativas, lo que permite determinar que este último sí puede crear esfera de competencia de las autoridades mediante reglamentos, con tal de que se sujete a los principios fundamentales de reserva de la ley y de subordinación jerárquica,...*

Sin embargo, aunque constitucionalmente el Presidente mexicano tenga relativamente limitadas sus facultades legislativas, puede legislar con la **facultad reglamentaria** y expedir reglamentos, si el Congreso de la Unión no apoya su iniciativa jurídica. La **facultad reglamentaria** del Ejecutivo no puede tener por objeto, en esa virtud, preceptos de la Constitución, ya que la reglamentación de éstos incumbe a las leyes

²⁵ t. XVI. Diciembre de 2002. p. 756.

reglamentarias u orgánicas de la Constitución, por ser leyes deben ser expedidas por el Congreso. Tampoco puede ejercitarse la **facultad reglamentaria** independientemente de toda ley, ya que lo característico del reglamento es su subordinación a la ley; como excepción, nuestra Constitución presupone en sus artículos 10 y 21, los reglamentos de policía. La Suprema Corte de Justicia se refiere:²⁶

FACULTAD REGLAMENTARIA DEL EJECUTIVO. *El artículo 89, fracción I, de la Constitución Federal ha establecido en favor del Presidente de la República la que se ha denominado **facultad reglamentaria**, al disponer que debe proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de las leyes, según lo han reconocido la jurisprudencia y la doctrina mexicanas, en la inteligencia de que al ejercitar la función reglamentaria, el Ejecutivo realiza materialmente una función legislativa, aunque formalmente debe considerarse de orden administrativo, toda vez que da normas creadoras de situaciones jurídicas de carácter general, abstracto y permanente, que no pueden ser modificadas sino por otro acto de la misma naturaleza del que las creó. Por lo mismo, es inexacto que la función legislativa esté reservada de modo exclusivo al Congreso de la Unión, ya que constitucionalmente el Ejecutivo está facultado para ejercitarla, al hacer uso de la **facultad reglamentaria** y dentro de los límites propios de ésta, que por tener como finalidad el desarrollo de las normas establecidas en la ley reglamentaria, no puede contraria éstas, pero sí adecuarlas a las múltiples situaciones que pueden quedar regidas por ellas.*

4.2. - La Doctrina y la Facultad Reglamentaria

La **facultad reglamentaria** es considerada por la doctrina mexicana como una atribución propia y originaria del Presidente de la República, su objetivo es proveer la exacta aplicación de la ley en la esfera administrativa. El carácter propio de la **facultad reglamentaria** hacia el Ejecutivo, lo constituye el poder de dictar los reglamentos que considere convenientes para la ejecución de las leyes, sin estar limitado a reglamentar solo

²⁶ 5ª Ep. SJF. 4ª Sala. t. CXXII. p. 283.

un tipo de materia. En opinión de Andrés Serra Rojas,²⁷ establece no requerir un texto expreso en la Constitución para ejercer la **facultad reglamentaria**. El concepto de ejecución de las leyes sería ineficaz, sin la facultad de expedir reglamentos. En nuestro régimen constitucional el Presidente ejerce la **facultad reglamentaria**, no por delegación del poder Legislativo, sino en el ejercicio de sus propias facultades, que implican la realización de órdenes y mandatos administrativos. En la Constitución esta el régimen de los reglamentos en forma expresa, artículo 107, fracción VIII, inciso a). *Pero a pesar de que no existe en la Constitución un precepto expresamente conceda la facultad reglamentaria al Presidente, la necesidad ha obligado a la doctrina y a la jurisprudencia mexicana a buscar argumentos que justifiquen el ejercicio de la facultad para un régimen constitucional.*²⁸ Desde luego, la Constitución no rechaza, sino al contrario admite implícitamente la existencia de los reglamentos; en el artículo 92 supone que los reglamentos existen, por más que no consigne la facultad de expedirlos, los reglamentos, decretos y órdenes del Presidente deberán estar firmados por el Secretario del Despacho.

A) Elementos de la Facultad Reglamentaria

*Considerar las características propiamente de la potestad conlleva a una idea más clara de la función de reglamentaria.*²⁹

- I. Es una *declaración* porque es una manifestación de voluntad o conocimiento, esto es, un acto administrativo y no un hecho administrativo.

²⁷ Serra Rojas Andrés. Ob. Cit. p. 199.

²⁸ Tena Ramírez Felipe. Ob. Cit. p.465.

²⁹ Valls Hernández Sergio Armando. Ob. Cit. p. 17.

- II. Es *unilateral* por oposición a bilateral, porque interviene una sola parte, que es la administración.
- III. Se *realiza en ejercicio de la función administrativa* porque la competencia reglamentaria es inherente a la administración.
- IV. *Produce efectos jurídicos generales directos* porque el carácter normativo atañe a la esencia misma del reglamento, es una norma jurídica de carácter general que produce efectos jurídicos para un número indeterminado de personas y de casos.
- V. Considerando el *ámbito material de validez* de los reglamentos refiriéndose a las materias en que el Presidente de la República puede dictar reglamentos, en este sentido, depende de su contenido administrativo.
- VI. En el *ámbito espacial de validez* de los reglamentos, pueden ser generales pertenecientes a todo el territorio y los locales tienen aplicación en una parte del mismo. En el derecho mexicano existen tres categorías de leyes, a saber: federales, locales y municipales, basados en la constitución; soberanía nacional y la forma de gobierno.
- VII. En el caso del *ámbito temporal de validez* puede ser de vigencia determinada o indeterminada; es decir se ha fijado el tiempo o no, la obligación establecida por este lapso, en el segundo caso solo será cuando pierda su vigencia cuando es abrogado.³⁰

³⁰ García Maynez Eduardo. Introducción al Estudio del Derecho. México. 46ª ed. Porrúa. 1994. p. 80.

4.3. – La Jurisprudencia y la Facultad Reglamentaria

Dentro de la jurisprudencia se ha confirmado entre otros criterios la existencia de esta función en los siguientes principios: *La importancia de la facultad reglamentaria, es la necesidad de contar con ella en un régimen constitucional, han inclinado a la jurisprudencia a justificarla, hasta el punto de que ya nadie la discute. De esta suerte ha crecido fuera de la Constitución, aunque sin contrariarla, una institución de derecho consuetudinario, que viene a llenar el vacío que inexplicablemente dejó los constituyentes de 57 y 17. Hoy en día es el precedente y no el texto, el que justifica en nuestro derecho la facultad reglamentaria.*³¹ Dentro de la jurisprudencia se encuentran también el umbral de la potestad sin violar lo que dispone la misma Constitución.

FACULTAD REGLAMENTARIA DEL EJECUTIVO FEDERAL. INTERPRETACIÓN DE LA FRACCIÓN I DEL ARTÍCULO 89 DE LA CONSTITUCIÓN.- *La facultad reglamentaria que el artículo 89, fracción I, de la Constitución Federal otorga al Ejecutivo de la Unión para proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de las leyes, puede ser ejercida mediante distintos actos y en diversos momentos, según lo ameriten las circunstancias, sin más límite que el de no rebasar ni contravenir las disposiciones que se reglamenten. Por tanto, no es forzoso que se ejerza tal facultad en un solo acto, porque ello implicaría una restricción no consignada en el precepto constitucional.*³²

³¹ Cfr. Serra Rojas Andrés. Ob. Cit. p. 199

³² 9ª Ep. 2 sala. t. I. SCJN. Tesis 212. p. 255.

II.- INTERPRETACIÓN DE LA FRACCIÓN I DEL ARTÍCULO 89 CONSTITUCIONAL

1. - Promulgación

Del latín *promulgare*, publicar una cosa solemnemente; del latín *legem*, regla dictada por la autoridad, norma, precepto; del latín *Lex Legis*, colección o reunión de reglas; del latín *Decretum*, orden de la autoridad que tiene fuerza de ley. Dictar y divulgar formalmente una ley u otra disposición de la autoridad para que sea cumplida. En México, la Constitución Política determina en el artículo 70 que toda resolución del Congreso tendrá el carácter de ley o decreto; este artículo 72, señala que aprobado un proyecto de ley o decreto por las dos cámaras "... se remitirá al Ejecutivo, quien si no tuviera observaciones que hacer lo publicará inmediatamente..."; el mismo precepto señala que el Ejecutivo tiene derecho de veto y puede desechar todo o en parte el proyecto de ley o decreto, devolviéndolo con sus observaciones a la cámara de origen, en donde para ser aprobado nuevamente requerirá de las dos terceras partes del número total de votos, remitiéndose "...otra vez a la cámara revisora. Si por ésta fuese sancionado por la misma mayoría, el proyecto será ley o decreto y volverá al Ejecutivo para su promulgación..."; y el artículo 89, refiere a las facultades y obligaciones del Presidente dice en su fracción I "*promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión.*" Promulgar (*pro vulgare*) significa etimológicamente llevar al vulgo, a la generalidad, el conocimiento de una ley; en este sentido, la promulgación se confunde con la publicación. Por la promulgación el Ejecutivo autentifica la existencia y regularidad de la ley, ordena su publicación y manda a sus agentes que la hagan cumplir, la ley se hace ejecutable, adquiere valor imperativo, carácter que no tenía

antes de pasar a la jurisdicción del Congreso. No obstante, la ley promulgada no es obligatoria todavía para la generalidad, mientras ésta no quede notificada de su existencia.

*La publicación es, pues el acto del Poder Ejecutivo por la cual la ley votada y promulgada se lleva al conocimiento de los habitantes, mediante un acto que permite a cualquiera el conocimiento de la ley y que establece para lo futuro la presunción de que la ley es conocida por todos.*³³

La facultad de promulgar las leyes está concedida al Presidente de la República en la fracción I del artículo 89 y el artículo 72 inciso a) y c) de nuestra Constitución Mexicana, utilizando promulgar y publicar como sinónimos, a pesar de que la doctrina hace la distinción entre estas, la ley no marca diferencia alguna. Para obligar al Ejecutivo a promulgar una ley, en caso de que se niegue a hacerlo, no hay en nuestro sistema constitucional ningún medio directo, ya que ni siquiera un juicio de responsabilidad podría abrirse en contra del Presidente, solamente podría ser empleada la acción política, que ante la obstinación del Ejecutivo provocaría un conflicto de poderes.

2. - Ejecución

En la obra de Tena Ramírez Derecho Constitucional Mexicano hace alusión a este concepto: *“La ejecución en stricto sensu de las leyes, forma parte de la actividad administrativa, pero no agota esta actividad, porque además de la ejecución de las leyes hay otros muchos casos de ejecución lato sensu como son la promulgación, la reglamentación, el ejercicio por parte del Ejecutivo de ciertas facultades constitucionales que no se encaminan a la ejecución directa de una ley, como dirigir las relaciones diplomáticas, habilitar puertos y establecer aduanas, etc.”*³⁴

³³ Tena Ramírez Felipe. Ob. Cit. p 462.

³⁴ Tena Ramírez Felipe. Ob. Cit.p. 463.

Dos criterios pueden existir para entender la ejecución de la ley. primero se indica que la actividad se encuentra autorizada por una disposición legal y segunda se entiende como la actividad necesaria para dar efectividad o realización práctica a la norma legislativa.³⁵ La ejecución consiste en realizar prácticamente las normas legales, dejando solamente los actos materiales encaminados directa e inmediatamente a dar efectividad a las disposiciones legislativas. “La ejecución de la ley puede confundirse con la noción de función administrativa si por aquélla se entiende no sólo la ejecución material o concreta de las leyes, sino también la realización de otras tareas en que se hace uso de autorizaciones que da la propia ley.”³⁶

La facultad de ejecutar las leyes es la función inmediata, típica y natural del poder Ejecutivo, según Tena Ramírez³⁷ hace referencia a la ejecución de una ley como “*la realización de los actos necesarios para hacer efectiva, en casos concretos, a ley del Congreso*”; es decir, como única facultad - ejecutar las leyes -. Estoy de acuerdo; en decir, que la ejecución es la realización de los actos necesarios para hacer efectiva, en casos concretos, la ley del Congreso. Estos actos comienzan inmediatamente después de la promulgación, se desarrollan a través de la tramitación encomendada a las oficinas del Ejecutivo y culminan en la ejecución material de cumplir la ley.

3. - “Proveer en la esfera administrativa a su exacta observancia”

Significa la competencia para la realización de los actos que facilitan la ejecución, pero no son la ejecución misma. La fracción I del artículo 89 constitucional establece como facultad del ejecutivo: promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión y agrega proveyendo

³⁵ Fraga Gabino. Ob. Cit. pp. 54 y 55.

³⁶ Ídem.

³⁷ Cfr. Carpizo Jorge y Madrazo Jorge. p. 67.

*en la esfera administrativa a su exacta observancia. En la doctrina se ha estudiado esta expresión si es en esta parte se encuentra verdaderamente la facultad reglamentaria.*³⁸

*El sentido gramatical de la palabra proveer es poner los medios adecuados para un fin, para facilitar la ejecución de las leyes. Suministrar o facilitar lo necesario o conveniente para un fin, disponer, dar salida a un negocio.*³⁹ Tienen que ser, pues medios de la misma naturaleza de la ley, necesarios para desarrollar en su aplicación los preceptos contenidos en la ley, lo cual significa que son de aplicación general, como la ley misma a la cual se refieren.

Si se parte del supuesto '*proveer en la esfera administrativa*' como una función diferente e independiente respecto a las otras dos funciones de promulgar y ejecutar. Menciona el jurista Tena Ramírez: "*Sin embargo, rigurosamente no es así porque la Constitución no emplea el infinitivo proveer, sino el gerundio proveyendo. Ahora bien, el gerundio carece de entidad autónoma, en nuestro idioma, pues hace referencia a un verbo principal, cuya significación modifica, expresando modo, condición, motivo o circunstancia; el gerundio es por eso, generalmente, una forma adverbial. Tal como está redactada la fracción I del 89, 'ejecutar las leyes, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia' significa que se trata de una única facultad -ejecutar las leyes-, pues el resto de la expresión no consigna sino el modo como debe hacerse uso de dicha facultad, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia."⁴⁰*

En los términos anteriores, la interpretación gramatical de la disposición legal lleva a la conclusión conjuntamente con otras, la facultad de expedir normas generales que sean el medio práctico adecuado para poder dar exacta observancia a la ley. Precisamente 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**. De tal manera que al decir *en la esfera administrativa*, se indica las disposiciones de carácter

³⁸ Carpizo Jorge y Madrazo Jorge. Ob. Cit. p. 59.

³⁹ Diccionario de Uso del Español. María Malner. España, Madrid. Gredos. p 870.

⁴⁰ Tena Ramírez Felipe. Ob. Cit. p. 466.

general que hayan de dictarse sean expedidas, no por el poder Legislativo, sino por el poder Ejecutivo, dentro de su esfera normal de acción, no es otra cosa que la esfera administrativa. La Constitución únicamente parte del concepto formal de las funciones y desde ese punto de vista los reglamentos expedidos por el Ejecutivo tienen un carácter netamente administrativo. Siendo esto debe afirmarse que el ejercicio de dicha facultad depende de la discreción del poder Ejecutivo, es decir, dicho ejercicio es espontáneo y tiene lugar cuando el Ejecutivo cree oportuno realizarlo. De lo dicho, los actos reglamentarios son materialmente legislativos, pero formalmente administrativos, porque según la Constitución competen al Presidente de la República, lo cual se corrobora en la fracción I del artículo 89, *en la esfera administrativa*, está concediendo al Ejecutivo la facultad expedir disposiciones de carácter general, que por su naturaleza incumben al Congreso. La Suprema Corte de Justicia lo sustenta:

FACULTAD REGLAMENTARIA DEL EJECUTIVO FEDERAL. INTERPRETACIÓN DE LA FRACCIÓN I DEL ARTÍCULO 89 DE LA CONSTITUCIÓN. *La facultad reglamentaria que el artículo 89, fracción I, de la Constitución Federal otorga al Ejecutivo de la Unión para proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de las leyes, puede ser ejercida mediante distintos actos y en diversos momentos, según lo ameriten las circunstancias, sin más límite que el de no rebasar ni contravenir las disposiciones que se reglamenten. Por tanto, no es forzoso que se ejerza tal facultad en un solo acto, porque ello implicaría una restricción no consignada en el precepto constitucional.*⁴¹

FACULTAD REGLAMENTARIA. INCLUYE LA CREACION DE AUTORIDADES Y LA DETERMINACION DE LAS QUE ESPECIFICAMENTE EJERCITARAN LAS FACULTADES CONCEDIDAS. *Está dentro de la facultad reglamentaria otorgada al Presidente de la República por el artículo 89, fracción I, de la Constitución, el crear autoridades que ejerzan las atribuciones asignadas por la ley de la materia a determinado organismo de la administración pública; igualmente, se encuentra dentro de dicha*

⁴¹ 9a Ep. 2ª S. SJFyG. t. VIII. Dic. 1998, Tesis: 2a./J. 84/98.p. 393.

*facultad el determinar las dependencias u órganos internos especializados a través de los cuales se deben ejercitar las facultades concedidas por la ley a un organismo público, pues ello significa proveer a la exacta observancia de la ley reglamentada. Además, al tratarse de un organismo que forma parte de la administración pública, aun cuando sea un órgano descentralizado, es precisamente el Presidente de la República, titular de esa administración, quien constitucionalmente está facultado para determinar los órganos internos que ejercerán las facultades otorgadas por la ley, a efecto de hacer posible el cumplimiento de ésta.*⁴²

III.- REGLAMENTO

En estos términos jurídicos se precisara el **reglamento**, su finalidad y el análisis dentro del derecho administrativo, para determinar la **potestad reglamentaria** del poder Ejecutivo en México.

1.- Concepto

El reglamento es *“el puente que une a la ley con su ejecución y que hace posible vincular lo abstracto del dispositivo legal con la realidad. El reglamento no es un acto directo de ejecución, sino el medio para llegar a él.”*⁴³

Los reglamentos *“son normas generales expedidas para facilitar la aplicación, en la esfera administrativa, de las normas generales de mayor rango, o sea, de las leyes.”*⁴⁴

El reglamento *“es un acto unilateral de voluntad que establece normas jurídicas generales y obligatorias para regular situaciones impersonales, abstractas u objetivas que, si bien generalmente emanan del Poder Ejecutivo, ello no significa que no puedan provenir de órganos y entes que*

⁴² 8ª Ep. 2 S. SJF. t. III, enero a junio 1989, p. 277.

⁴³ Faya Viesca, Jacinto. Ob. Cit. p. 122.

⁴⁴ Sánchez Bringas Enrique. Derecho Constitucional. México. Porrúa. 1ª ed. 1995. p. 449.

actúan dentro de su órbita, o bien, de los que pertenecen a los otros poderes del Estado, siempre que esta facultad les haya sido especialmente atribuida."⁴⁵

El reglamento *"es una norma o conjunto de normas jurídicas de carácter abstracto e impersonal que expide el Poder Ejecutivo en uso de una facultad propia y que tiene por objeto facilitar la exacta observancia de las leyes expedidas por el Poder Legislativo.*"⁴⁶

El reglamento *"es el conjunto de normas administrativas subordinadas a la ley, obligatorias, generales e impersonales, expedidas unilateral y espontáneamente por el Presidente de la República, o por la Asamblea de Representantes del Distrito Federal en virtud de facultades discrecionales que le han sido conferidas por la Constitución o que resulten implícitamente del ejercicio del Poder Ejecutivo. Ese conjunto de normas en número superior al de las leyes son creadoras de una situación jurídica general, abstracta, que en ningún caso regula una situación jurídica concreta y son dictadas para la atención pormenorizada de los servicios públicos para la ejecución de la ley y para los demás fines de la Administración Pública.*"⁴⁷

El vocablo *"reglamentar, se refiere al concepto de regular normativamente una materia, sea a través de una ley o de un reglamento propiamente dicho. El término 'reglamentos' desborda en mucho al Derecho Administrativo y es utilizado con generosidad en otras ramas del derecho público, social o privado.*"⁴⁸

En el sistema jurídico mexicano, la **facultad reglamentaria** está confiada a poderes de distinta clases y jerarquía; participan de ella incluso los Ayuntamientos. Así, tenemos que la Constitución y las leyes hacen que participen de su ejercicio las siguientes autoridades y órganos:⁴⁹

a) El Presidente de la República;

⁴⁵ Valls Hernández Sergio Armando. Facultad reglamentaria. México. SCJN. 1ª ed. 2001. p. 10.

⁴⁶ Fraga Gabino. Derecho Administrativo. México. Porrúa, S.A. 33ª ed. 1994. p. 104.

⁴⁷ Serra Rojas, Andrés. Derecho Administrativo. México. Porrúa. 17ª ed. 1996. p.189.

⁴⁸ Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. Ob. Cit. p. 505.

⁴⁹ Valls Hernández Sergio Armando. Ob. Cit. p. 11.

- b) El Congreso de la Unión, cuando emite leyes reglamentarias y sus propios reglamentos internos;
- c) La Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuando reglamenta la Ley Orgánica del poder Judicial de la Federación en materias de su competencia y de las Salas;
- d) El Consejo de la Judicatura Federal, cuando expide reglamentos interiores y acuerdos generales para el adecuado ejercicio de sus atribuciones;
- e) Las legislaturas de los Estados, el Pleno de los Tribunales Superiores de Justicia de los Estados y
- f) Los Ayuntamientos.

Por lo que otras autoridades como los secretarios de Estado, no tienen entre sus atribuciones la de promulgar reglamentos según se ha establecido en esta tesis;

FACULTAD REGLAMENTARIA. SUS LÍMITES. *Es criterio unánime, tanto de la doctrina como de la jurisprudencia, que la facultad reglamentaria conferida en nuestro sistema constitucional al Presidente de la República y a los Gobernadores de los Estados, en sus respectivos ámbitos competenciales, consiste, exclusivamente, dado el principio de la división de poderes imperante en la expedición de disposiciones generales, abstractas e impersonales que tienen por objeto la ejecución de la ley, desarrollando y completando en detalle sus normas, pero sin que, a título de su ejercicio, pueda excederse el alcance de sus mandatos o contrariar o alterar sus disposiciones, por ser precisamente la ley su medida y justificación.*⁵⁰

Sin embargo, la facultad que confiere el artículo 89, fracción I, es indelegable, es sólo y exclusiva del poder Ejecutivo. Según lo establece la Suprema Corte en la siguiente tesis;

⁵⁰ 9ª Ep. 2ª sala. SJF t. II, sep de 1995, tesis 2a. /J. 47/95, p. 293.

REGLAMENTOS, FACULTAD PARA EXPEDIRLOS. *La facultad reglamentaria constituye una facultad normal del Poder Ejecutivo, que no deriva de ninguna delegación legislativa, sino que la tiene directamente, porque se la otorga el artículo 89, fracción I, de la Constitución Federal.*⁵¹

2. - Finalidad

*“Los reglamentos tiene por objeto ejecutar las leyes administrativas que expida el Congreso de la Unión, sin que el concepto ‘ejecución de las leyes’ se agote en la facultad reglamentaria, ni asumir la misma fuerza jurídica de la ley, es un acto típico de soberanía. Ante el silencio de una ley administrativa no cabe la función reglamentaria. En nuestro país todos los reglamentos son aquellos que la doctrina administrativa denomina reglamentos ejecutivos, que desarrollan los propósitos contenidos en la ley, aunque algunas leyes administrativas, sobre organismos públicos, emplean nuevas denominaciones.”*⁵² Las leyes emitidas por el Congreso de la Unión, dentro de la doctrina mexicana y lo previsto anteriormente, pueden ser reglamentadas mediante esta potestad, siempre que exista esta ley ordinaria sin extralimitar la propia Constitución. Existe, sin embargo, una variedad de reglamentos que se utiliza y reconoce, pero la finalidad es manifestar el interés del Congreso de la Unión.

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

⁵¹ SJF. 5º ep, t. LXXIV, 3a parte, p. 3895.

⁵² Andrés Serra Rojas. Ob. Cit. p. 190.

*creadoras de situaciones jurídicas de carácter general, abstracto y permanente, que no pueden ser modificadas sino por otro acto de la misma naturaleza del que las creó. Por lo mismo, es inexacto que la función legislativa esté reservada de modo exclusivo al Congreso de la Unión ya que, constitucionalmente, el Ejecutivo está facultado para ejercerla, al hacer uso de la **facultad reglamentaria**, y dentro de los límites propios de ésta, que por tener como finalidad el desarrollo de las normas establecidas en la ley reglamentaria, no puede contrariar éstas, pero sí adecuarlas a las múltiples situaciones que pueden quedar regidas por ellas.*⁵³

*La finalidad de los reglamentos es conseguir la mejor aplicación de la ley. De esta forma el Presidente legisla a través de los reglamentos que expide.*⁵⁴ El reglamento no debe tener otras limitaciones o modalidades, que las establecidas en la ley y de conformidad con la Constitución.

3. - Naturaleza Jurídica

El reglamento, como la ley, es una disposición de carácter general y abstracto, sancionada por la fuerza pública; es un acto objetivamente legislativo, se atribuye al poder Ejecutivo porque la exacta observancia de la ley requiere la determinación detallada, que sólo puede conocer cabalmente el poder que tiene a su cargo la ejecución. Además la ley elaborada por el proceso legislativo tan complejo en México y regida de manera permanente, no puede acomodarse la ley a los acontecimientos cambiantes de la práctica con la misma facilidad del reglamento, que es obra de un solo poder que no está sujeto al mismo proceso legislativo. *"El titular del Poder Ejecutivo no puede reglamentar leyes que se refieren a las esferas legislativa o jurisdiccional, pues a este respecto es al propio Congreso de la Unión a quien corresponde por imperativo constitucional y conforme al principio de la división de*

⁵³ 5ª Ep. 4ª Sala. SJF. t. CXXV. p. 1762.

⁵⁴ Carpizo Jorge y Madrazo Jorge. Ob. Cit. p. 59.

poderes, la 'facultad reglamentaria' que realiza mediante la emisión de las llamadas leyes reglamentarias o leyes orgánicas."⁵⁵ Es decir, los reglamentos tienen la misma naturaleza de una ley, son actos abstractos, generales e impersonales, pero las leyes deben fundamentarse en la Constitución, los reglamentos deben hacerlo en las leyes.

4. - Características del Reglamento

Se consideran las siguientes particularidades del reglamento de la siguiente manera:⁵⁶

- Son de naturaleza secundaria, porque se ubican en un rango inferior a la Constitución y a las leyes.
- Son obligatorias o imperativas, porque de considerarse potestativa su observancia, la ley a la que intenta hacer aplicable no lo sería.
- Son accesorias porque su vida depende de otro instrumento jurídico principal: la ley.
- El reglamento formalmente es de naturaleza administrativa, porque proviene de una autoridad administrativa y está encaminado a proveer lo relativo a la instrumentación y aplicación de una ley. Materialmente, su naturaleza es legislativa porque es general, abstracto y obligatorio, igual que una ley.
- El reglamento posee un carácter mixto, ya que formalmente es un acto administrativo, aunque materialmente sea un acto legislativo.
- Que a pesar de que el reglamento posea las mismas características que la ley, éste no es el producto de ninguna delegación del poder Legislativo al

⁵⁵ Ríos Vázquez Rodolfo. Ob. Cit. p. 26.

⁵⁶ Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. Ob. Cit. p. 502.

Ejecutivo, tal como el sistema anglosajón lo acepta y que según se llega a reconocer en la Constitución Francesa de 1795 (artículo 132).

Ahora bien, la heteronomía como característica de los reglamentos implica expedirse mediante una ley previa, su validez jurídico-constitucional depende de ella, en cuando no deben contrariarla ni rebasar el ámbito de regulación. Así, la ley secundaria no debe oponerse a la Constitución, un reglamento no debe infringir o alterar ninguna ley ordinaria, ya que ésta es la condición y fuente de validez, sino es estar subordinado a la misma Constitución. Respecto a este punto encontramos en la obra del autor García Maynez lo siguiente:⁵⁷ *“las leyes federales y los tratados internacionales tienen, de acuerdo con la disposición anteriormente transcrita, exactamente el mismo rango. Vienen en seguida las locales ordinarias, después las normas reglamentarias, las municipales y las individualizadas. Relativamente a las otras partes de la Federación, la jerarquía es más sencilla. Después de la Constitución Federal, leyes federales y tratados, aparecen las normas locales (leyes, reglamentos, decretos); luego las disposiciones reglamentarias y en último termino, las normas individualizadas.”*

5. - Clases de Reglamentos

5.1. - Reglamento Autónomo

Los reglamentos autónomos o de servicio, son aquellos que no emanan de una ley, sino los dicta la administración pública en virtud de poderes constitucionales propios, tal es el caso de las disposiciones generales que puede dictar el Consejo de Salubridad General, en términos del artículo 73, fracción XVI, base 1ª de la Constitución o los reglamentos que

⁵⁷ García Maynez, Eduardo. Ob.Cit. p.p. 87-88.

en materia de comercio exterior o interior se pueden dictar por el Gobierno Federal conforme al artículo 131 constitucional. *En la jurisprudencia⁵⁸ ha determinado que el reglamento autónomo, llamado también autonómico o de autonomía es aquella disposición creadora de una situación jurídica general, que se expide directamente por el Ejecutivo sin subordinación o fundamento en una ley formal, ya que se supone que su apoyo radica en un mandato constitucional que elimina el requisito legal.*

Un sector de la doctrina sostiene que los reglamentos autónomos se originan en la zona de reserva que la Constitución garantiza al Poder Ejecutivo, en la misma forma que la garantiza para los otros dos poderes y de ninguna manera, pueden invalidarse recíprocamente.⁵⁹

La Constitución asigna al Presidente de la República la **facultad reglamentaria** pero subordinándola a los mandatos legales, para expedir los reglamentos de las leyes ordinarias, se establece, así, el principio de derecho constitucional mexicano, *'todo reglamento debe de ser de una ley ordinaria'*. El Ejecutivo no puede tener más facultades que expresamente le señale la Constitución. Es necesario, por lo tanto, estudiar si algún precepto constitucional autoriza la expedición de un reglamento autónomo, sin el antecedente de una ley ordinaria, aunque la misma Constitución lo reconozca. Estos reglamentos que directamente desarrollan algún aspecto constitucional, sin pasar y ser aprobados por el poder Legislativo, en el primer párrafo del artículo 21 de la Constitución se refieren a los reglamentos autónomos de policía y buen gobierno. La misma norma fundamental, en el artículo 27, párrafo quinto, permite reglamentos autónomos referidos a la extracción y utilización de aguas del subsuelo. *En México existen dos casos de reserva de ley: la determinación de los tipos penales y las sanciones por la comisión de delitos (artículo 14,*

⁵⁸ Cfr. Andrés Serra Rojas. Sem. Jud. Fed. t. 4, p. 12, 6 Ep. 2a sala. p. 203.

⁵⁹ Valls Hernández Sergio Armando. Ob. Cit. p. 22.

párrafo tercero de la Constitución) y respecto a la imposición tributaria (artículo 31, fracción IV de la Constitución) y probablemente otras que afecten la política interior y exterior del país.⁶⁰

El artículo 21 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 haga suponer el propósito de ese mandato constitucional, sea el de eliminar la expedición de las leyes gubernativas y de policía. La palabra gubernativa está tomada como sinónimo de administrativa y 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 administrativos (gubernativos y de policía), fija 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.⁶¹

Otro ejemplo del reglamento autónomo, pero no en el poder Ejecutivo, sino en el poder Legislativo, en el artículo 73, fracción XXIII de la Constitución, faculta al Congreso de la Unión para formar su *reglamento interior*. También el artículo 77, fracción I faculta a cada una de las Cámaras sin intervención de la otra, a dictar resoluciones económicas relativas a su régimen interior. Este precepto, debe subordinarse a la Ley Orgánica del poder Legislativo Federal. El párrafo V del artículo 27 constitucional faculta al Ejecutivo federal para reglamentar la extradición y utilización de las aguas del subsuelo y aun establecer zonas vedadas, al igual para las demás aguas de propiedad nacional. Lo cual no ha sido

⁶⁰ Idem.

⁶¹ Serra Rojas Andrés. Ob. Cit. 206

obstáculo para expedir la ley de aguas del subsuelo. Así, los reglamentos de la Secretaría de Salud, se apoyan en la Ley General de Salud; los reglamentos interiores de las dependencias gubernamentales en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. En la legislación administrativa mexicana, de acuerdo con los principios de la Constitución que aceptan expresamente los reglamentos autónomos, no hay sino una sola clase de reglamentos apoyados en el artículo 89, fracción I de la Constitución; sin embargo, son aceptables los llamados reglamentos autónomos, de necesidad y de urgencia, entre otras denominaciones. Por último, si se analiza el artículo 107, fracción VIII, inciso a) de la Constitución son los reglamentos en materia federal de las leyes que expida el Congreso de la Unión. Existen en el Derecho Administrativo determinados entes públicos legalmente facultados para dictar su propio orden jurídico reglamentario, subordinado a su ley orgánica respectiva. Sin embargo, al crearse un organismo descentralizado, asume una de las tareas que corresponden al poder público, también se le delega la **facultad reglamentaria** que normalmente corresponde al Presidente de la República. Algunas leyes administrativas, han creado organismos descentralizados, han entregado esta facultad a los propios entes jurídicos, como son la Universidad Nacional Autónoma de México, el Instituto Mexicano del Seguro Social y el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado. El reglamento autónomo es aceptado y reconocido por la Constitución y la Doctrina Mexicana, aunque en ciertos casos esto se interprete como la delegación de la **facultad reglamentaria**; por lo tanto, es un riesgo para la práctica legal. Es necesario derogar todo tipo de reglamentos autónomos, como igual de claro es que, a nivel constitucional, se requieren precisar límites claros a la **facultad reglamentaria** del poder Ejecutivo. Una vía fundamental en esta tarea sería introducir la institución jurídica de la reserva de ley. Esta figura implica que determinadas materias por su importancia

constitucional o política no deben ser normadas por reglamento alguno y necesariamente deben ser objetos de una ley.

5. 2. - Reglamentos de Ejecución

*Los reglamentos de la fracción I del artículo 89 serían reglamentos, la doctrina los llama 'ejecutivos', es decir, que están del todo subordinados a la ley. Junto a ellos, la Constitución señala un supuesto concreto para dictar reglamentos 'autónomos', para cuya existencia no es necesaria una ley previa; se trata del caso de extracción y alumbramiento de aguas del subsuelo, contemplado en el artículo 27, párrafo V de la Constitución.*⁶² Son reglamentos subordinados o de ejecución, los emitidos por el poder Ejecutivo en ejercicio de sus facultades constitucionales y para hacer posible su aplicación y el cumplimiento de la ley. Su cometido es poner en funcionamiento la ley, *'fija el modo de ejecutar la ley, de precisar y poner el alcance práctico y material de ella.'* Por ejemplo, en el artículo 10 constitucional, establece:

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

Este artículo fue reglamentado por la Ley Federal de armas de fuego y explosivos en el D.O.F. el 11 de enero de 1972 y por el Reglamento de la misma en el D.O.F. de 6 de mayo de 1972.

⁶² Carpizo Jorge y Carbonell Miguel. Ob. Cit. p. 101.

5.3. - Reglamentos Autorizados o de Integración

Son aquellos que completan, interpretan e integran, precisando circunstancialmente el principio jurídico general del contenido de una ley. Este tipo de reglamentos no deriva de la facultad constitucional reglamentaria del poder Ejecutivo, sino de una expresa habilitación legislativa para completar una ley, de las llamadas *leyes en blanco o leyes marco*. Las leyes en blanco, leyes cuadro o leyes marco, son el resultado de una práctica legislativa consistente en que el legislador consigna en la ley los principios generales de la materia respectiva y deja a los reglamentos la potestad de desarrollarlos. Estas leyes se limitan a definir las reformas que deben realizarse, precisan su *cuadro o marco*, dejando su ejecución al órgano administrador a través de decretos o reglamentos.

Este tipo de leyes buscan disminuir la rigidez del principio de división de poderes, confiriéndose más dinamismo y creatividad jurídica al Ejecutivo. Por lo que se refiere a la práctica parareglamentaria, encontramos en la actualidad prolifera un universo de *circulares, criterios, reglas generales, normas oficiales mexicanas, miscelánea fiscal* y normas en general, expedidas por órganos administrativos de la más variada jerarquía y en su esencia corresponden a verdaderos reglamentos.

Hoy en día, constituye una práctica usual en la administración pública, derivada de frecuentes autorizaciones legislativas. No cabe duda constituye una práctica muy peligrosa ya que se está otorgando una facultad legislativa al Ejecutivo, contraviniendo el artículo 42 de la Constitución, que prohíbe que se reúnan en una sola persona dos o más de los poderes del Estado.

5.4.- Reglamentos Delegados

*El reglamento delegado, junto con el autorizado o de integración, han sido muy discutidos en la doctrina pues implican que el legislador amplíe las facultades del Ejecutivo.*⁶³ El reglamento delegado es un acto de una autoridad administrativa que crea reglas de derecho en virtud de una autorización legal.

5.5. - Reglamentos de Necesidad y Urgencia

Lo dicta el Ejecutivo por causas graves y urgentes para atender las necesidades públicas y regulando materias que corresponden al órgano legislativo. En nuestro país corresponden a las facultades legislativas se otorgan al Ejecutivo en los casos de suspensión de garantías, conforme a lo dispuesto en el artículo 29 Constitucional. *En la obra de Derecho Administrativo del autor Serra Rojas*⁶⁴ *considera la inexistencia de estos reglamentos porque esa situación se regula por el propio artículo 29 Constitucional.*

IV.- DIFERENCIAS ENTRE LEY Y REGLAMENTO

*Si bien el reglamento y la ley coinciden en sus características de generalidad, abstracción, impersonalidad y coercitividad, difieren en lo siguiente.*⁶⁵

- i. Formalmente, la ley proviene del órgano Legislativo y el reglamento del Ejecutivo.

⁶³ Valls Hernández Sergio Armando. Ob. Cit. p. 21.

⁶⁴ Serra Rojas Andrés. Ob. Cit. p. 204.

⁶⁵ Valls Hernández Sergio. Ob. Cit. p. 25.

- ii. Para expedir una ley se sigue un procedimiento consignado en el artículo 72 de la Constitución y para emitir un reglamento los únicos requisitos formales para su validez son el refrendo ministerial y su publicación en el Diario Oficial de la Federación.
- iii. La ley tiene una jerarquía superior a la del reglamento.
- iv. El principio, la doctrina señala que no puede haber reglamento sin ley, pero si puede existir ley sin reglamento.

Los reglamentos tienen la misma naturaleza que una ley, es decir son actos abstractos, generales e impersonales, sólo que mientras que las leyes deben basarse necesariamente en la Constitución, los reglamentos deben hacerlo en las leyes ordinarias.⁶⁶ Podemos concluir que los reglamentos son las normas generales de menor rango contempladas por la Constitución. Siempre derivan o se sustentan en una ley pero no son identificables con ésta porque sólo son su efecto.⁶⁷ Del mismo modo que la diferencia entre la ley ordinaria y la ley constitucional depende del órgano que expide una y otra, por lo tanto, es una diferencia formal, así la que existe entre la ley y el reglamento obedece a la diversa competencia del Poder Legislativo y del Poder Ejecutivo, es decir, a una razón de carácter formal.⁶⁸

V.- DECRETOS, CIRCULARES Y ACUERDOS ADMINISTRATIVOS

La existencia de varias normas jurídicas con alcances iguales a las de un reglamento, permiten que no exista seguridad jurídica dentro de la estructura jurídica. Esta práctica de emitir normas de alcance general de la administración pública ha aumentado en varias

⁶⁶ Carpizo Jorge y Madrazo Jorge. Ob. Cit. p. 59.

⁶⁷ Sánchez Bringas Enrique. Ob. Cit. p. 449.

⁶⁸ Fraga Gabino. Ob. Cit. pp. 106 y 107.

legislaciones que contempla la **facultad reglamentaria**; como una fórmula infalible para abusar del poder que la propia Constitución ha otorgado al poder Ejecutivo.

Afirma Valls Hernández, que la potestad reglamentaria en los países latinos se multiplicó durante el siglo XIX, no sólo desde el punto de vista cuantitativo, sino también cualitativamente, dado que aparecieron nuevas formas reglamentarias que rebasaron el límite tradicional de la ejecución de las leyes.⁶⁹ A continuación se analizan algunos tipos de normas jurídicas que en teoría deberían ser actos administrativos pero en la práctica son verdaderos reglamentos o actos administrativos con alcances generales.

1. - DECRETO

1.1. - Concepto

El decreto es una de las normas más emblemáticas en nuestro sistema jurídico, ya que es dictado tanto como acto administrativo, como reglamento. Ha sido en la práctica el mal uso de esta figura. En muchos casos se utiliza como acto administrativo con alcances particulares y concretos; y en otras ocasiones con alcances generales como el reglamento. En la Constitución, el único órgano que puede expedir decretos es el poder Legislativo, al disponer en su artículo 70 que toda resolución del Congreso tendrá el carácter de ley o decreto. En términos generales, el decreto es una orden girada por una autoridad, dirigida al gobernado; es decir, es una resolución de un órgano público para un caso concreto. *Toda resolución o disposición de un órgano del Estado sobre un asunto o negocio de su competencia, que crea situaciones jurídicas concretas que se refieren a un caso particular relativo a*

⁶⁹ Valls Hernández Sergio. Ob. Cit. p. 6.

*determinado tiempo, lugar instituciones o individuos, y que requiere de cierta formalidad, a efecto de que sea conocida por las personas a las que va dirigido.*⁷⁰ Por su parte, la Suprema Corte de Justicia ha dicho que:

El decreto administrativo es la expresión jurídica de la voluntad del órgano ejecutivo, que dicta resoluciones en el ejercicio de sus funciones, sobre una especie particular de los negocios públicos y tiene su base constitucional en la fracción I del artículo 89 constitucional, de acuerdo con el cual, el Presidente de la República tiene facultades para emitir decretos, que desde un punto de vista formal son actos administrativos porque emanan de un órgano de tal naturaleza, pero que desde el punto de vista material, son actos creadores de situaciones jurídicas abstractas, generales e impersonales y que vienen a ser una forma de proveer a la observancia de las leyes.⁷¹

1.2. - Diferencias entre ley y decreto

Las diferencias entre ley y decretos considero que son:

- a) Principalmente los alcances, la ley regula situaciones de forma general y en abstracto, el decreto lo hace en concreto y particular.
- b) De jerarquía esta supeditado a la ley y al reglamento.
- c) El Decreto en su esencia es un acto administrativo y la ley es un acto legislativo.
- d) La ley puede modificar al Decreto, siempre que no resulte retroactiva en perjuicio del gobernado.

⁷⁰ Enciclopedia Jurídica Mexicana. México, UNAM. Porrúa. t. III. 1ª ed. 2002. p.44.

⁷¹ Semanario Judicial de la Federación, México. SCJN. 8ª época, t. XII, Noviembre de 1993, p. 333.

1.3. – El Decreto y su Clasificación

1.3.1. -Decretos legislativos

El artículo 70 constitucional establece que toda resolución del Congreso tendrá el carácter de ley o decreto. Las cuestiones de tipo administrativo que competen a las cámaras, el procedimiento de creación de los decretos legislativos son similares al de las leyes, así como para su modificación o extinción.

1.3.2. -Decretos judiciales

La actividad jurisdiccional se concreta esencialmente en el acto denominado sentencia, mediante un proceso, en sus diferentes etapas se tomaran decisiones que regulamente se les llaman decretos. Los decretos judiciales son resoluciones de trámite dentro de un proceso.

1.3.3. -Decretos del ejecutivo

Estos consisten en actos administrativos que por su trascendencia y disposición de la ley, deben ser refrendados y publicarse en el Diario Oficial Federación. Por ejemplo, la expropiación, la orden de crear un ente paraestatal, etc. El decreto ejecutivo o administrativo, toma tal denominación por el órgano del que procede y por tratarse de actos materialmente administrativo que revisten cierta formalidad, por cuyo medio el poder ejecutivo realiza parte de la función que le corresponde. El decreto-ley implica un acto materialmente legislativo, la doctrina ha expresado que el Congreso debe intervenir para

ratificar o no la actuación del jefe de gobierno, permitiendo el control sobre estos actos emanados del ejecutivo.

2.- CIRCULARES

2.1. – Concepto

*La nota específica y distintiva de la circular, cual es servir a la actividad interna de los órganos administrativos, no ha sido aún definitivamente delimitada por el Derecho Administrativo, puesto que muchas circulares disponen normas, opiniones o pareceres que se proyectan en los actos administrativos que vinculan a los particulares ante la administración.⁷² Del latín tardío *circularis*, *circular*, del latín *circulus*, *circulo*. Comunicación o aviso que emite y envía un superior a sus subordinados en la que se contienen instrucciones, indicaciones o criterios obligatorios. La circular es el documento de orden interno, por el cual se transmiten orientaciones, aclaraciones, información o interpretación legal o reglamentaria del funcionario jerárquicamente superior a los subordinados, que disponen la conducta por seguir respecto a ciertos actos o servicios. La dificultad se presenta cuando bajo su denominación se incluyen normas generales de apreciación para la aplicación de ciertos actos administrativos que vincula a los administrados en particular. Las razones por las que se distingue de la circular administrativa de cualquier disposición de carácter reglamentaria son: la supremacía de la Constitución en la actividad administrativa, también es, la formalidad de la publicidad de toda norma o reglamento, la circular es de orden interno.*

⁷² Enciclopedia Jurídica Omeba. Buenos Aires. Argentina. Tomo II. 1955. p. 1017.

2.2. - Principios que la rigen

Los criterios son básicamente:

- a) Es un acto administrativo unilateral.
- b) Tienen carácter interno.
- c) Pueden trascender a la vida de los gobernados, sin causarles perjuicios.
- d) Deben sujetarse a la ley y sus reglamentos.
- e) Su fundamento es la potestad jerárquica.

2.3. - Efectos de las Circulares

Dado a su carácter interno, obliga de manera general o singular a la administración pública, dependiendo de la autoridad que la haya producido; no debe establecer derechos u obligaciones para el particular. No puede derogar o abrogar normas de mayor valor como son el reglamento y la ley. Las circulares por cualquier razón contengan normas jurídicas generales, pierden su naturaleza y se convierten, de hecho, en auténticos reglamentos. En esta situación, atendiendo a su verdadera esencia, deben tener el tratamiento, procedimiento de creación y formalidades de una disposición reglamentaria.

3. - ACUERDOS

En sentido amplio, es una resolución unilateral, decisión de carácter ejecutivo, un acto de naturaleza reglamentaria. En un sentido estricto el acuerdo administrativo puede revestir aspectos formales, por lo que constituye el acto mediante el cual, el titular de un órgano de jerarquía conoce

*de un asunto cuya resolución le compete y le ha sido sometido a consideración por el titular de un órgano de grado inferior.*⁷³ Es una resolución tomada en común por varios individuos; decisión premeditada de una sola persona; pacto, convenio, tratado; deliberar y resolver acerca de un determinado planteamiento. Y en la práctica jurídico-administrativo, es la orden dictada por el superior al inferior jerárquico, conforme a una decisión tomada individual o colegiadamente.

VI.- LIMITES A LA FACULTAD REGLAMENTARIA

Hasta ahora se tienen los elementos precisos para determinar que el reglamento debe desarrollar principios exclusivos que marca la ley, sin existir un dominio por cierta materia o legislación. Sin embargo, la tendencia en la técnica legislativa es establecer la forma más general de las situaciones jurídicas, dejando al reglamento regule su aplicabilidad.

1. - Principio de Legalidad

*La idea de someter el Poder sistemáticamente a un juicio en cualquier ciudadano pueda exigirle cumplidamente justificaciones de su comportamiento ante el Derecho, es una idea que surge del Estado montado por la Revolución Francesa, pero que aparece de un modo ocasional.*⁷⁴ En la Revolución Francesa se considera la directriz en virtud de las circunstancias mismas para determinar la justicia administrativa. En primer lugar el Principio de Legalidad como consecuencia del dogma rousseauiano de la voluntad general, no se aceptan poderes

⁷³ Enciclopedia Jurídica Mexicana, México. UNAM. IJ. Porrúa. t. III. 1ª ed. 2002. p. 138.

⁷⁴ García de Enterría Eduardo. La lucha contra las inmunidades de poder. Madrid. Civitas S. A. 1ª ed. 1983. p 13

personales, sino el poder es la Ley misma. Es decir, la ley otorga y a la vez limita a las autoridades considerados como agentes que sólo son servidores de la propia ley. *También se tomaría en cuenta el principio de libertad. La libertad como ideario, como idea metafísica, en el derecho público subjetivo. Este derecho público subjetivo comienza configurándose como un derecho a la legalidad, en el sentido de un derecho a oponerse a la opresión que no venga en nombre de la Ley.*⁷⁵ La idea de exigir judicialmente a la Administración por la ley, parece encontrarse con el dogma de la separación entre la Administración y la Justicia. Es decir, las disposiciones generales contenidas en la ley, manifiestan tanto la regulación como el límite de las mismas, sin vulnerar la Constitución, dejando en riesgo el interés particular, el de una sola persona que atente contra esta facultad. La Suprema Corte de Justicia manifiesta que:⁷⁶

SEGURO DE RIESGOS DE TRABAJO. LAS APORTACIONES ESTABLECIDAS EN LOS ARTICULOS 78 A 83 DE LA LEY DEL SEGURO SOCIAL (TEXTO VIGENTE EN MIL NOVECIENTOS OCHENTA Y SIETE), NO INFRINGEN EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD, PUES NO DEJAN A LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA LA DETERMINACION DE LOS ELEMENTOS ESENCIALES DEL TRIBUTO. Los artículos 79, 80, 81, 82 y 83 de la Ley del Seguro Social remite, para diversas hipótesis, al Reglamento para la Clasificación de Empresas y Determinación del Grado de Riesgo del Seguro de Riesgos del Trabajo, no dejan a cargo de la autoridad administrativa la determinación de los elementos esenciales de las cuotas, ni constituyen una delegación de facultades. Ello es así, porque la remisión al reglamento sólo tiene por objeto que en éste se pormenore la disposición general y se señalen los pasos a seguir para su exacto cumplimiento, es decir, se desarrollen las disposiciones generales contenidas en la ley, acerca de los elementos de las aportaciones de seguridad social en la materia de seguro de riesgos de trabajo. Por esa razón, los aludidos preceptos no crean una delegación de facultades legislativas en favor del Presidente de la República, sino que se ajustan al ejercicio de la **facultad reglamentaria**, prevista por la fracción I del artículo 89 de la Constitución Federal.

⁷⁵ Ibidem. p 14.

⁷⁶ 8 ep. Semanario Judicial de la Federación. T: IX, Enero de 1992. Tesis: P. XXIII/92.p. 44.

2. - Principio de Subordinación de Ley

El reglamento está dependiente de la ley, su vigencia, igualmente estará limitada excepcionalmente, puede ser una nueva ley que sustituya a la abrogada, prolongue la vigencia del reglamento hasta en tanto no se expida un nuevo reglamento, acorde con la nueva ley. La ley esta sometida a la Constitución y ésta es de esencia superior, en tanto el reglamento es jerárquicamente inferior, sin que le sea permitido modificar el orden legal. La heteronomía de los reglamentos implica no sólo que no pueden expedirse sin una ley previa, sino su validez jurídico-constitucional depende de ella, en cuanto no deben contrariarla ni rebasar su ámbito de regulación. Así, al igual una ley secundaria no debe oponerse a la Constitución, un reglamento no debe tampoco infringir o alterar ninguna ley ordinaria, pues ésta es la condición y fuente de su validez a la que debe estar sometido. La necesaria subordinación del reglamento heterónimo a la ley respectiva implica, si ésta se abroga, deroga o modifica, el reglamento también. En el caso de la abrogación legal, el reglamento queda sin aplicabilidad, si se deroga el reglamento debe entenderse derogado en lo que conciernen aquellos preceptos derogados de la ley, el mismo en las modificaciones. La jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia ha considerado el límite de subordinación de la siguiente manera.⁷⁷

SEGURO SOCIAL. EL ARTÍCULO QUINTO TRANSITORIO DEL REGLAMENTO PARA EL PAGO DE CUOTAS, VIGENTE A PARTIR DEL PRIMERO DE JULIO DE MIL NOVECIENTOS NOVENTA Y SIETE, NO INFRINGE LO DISPUESTO EN EL ARTÍCULO 89, FRACCIÓN I, DE LA CONSTITUCIÓN GENERAL DE LA REPÚBLICA, AL ESTABLECER QUE LAS SOCIEDADES COOPERATIVAS DE PRODUCCIÓN SÓLO TIENEN ALGUNOS PRIVILEGIOS EN EL PAGO DE CUOTAS POR SUS SOCIOS, PERO NO POR LOS TRABAJADORES QUE CONTRATAN. EI

⁷⁷ 9º Ep. 2ª sala. S. J. F., t. VII, Mayo de 1998. Tesis: 2a. /J. 33/98. p. 483.

artículo quinto transitorio del Reglamento para el Pago de Cuotas del Seguro Social, vigente a partir del primero de julio de mil novecientos noventa y siete, que establece que las contribuciones al seguro social relativas a los socios de las sociedades cooperativas deben cubrirse en forma bipartita con el Estado, respecto de algunos seguros, mientras que respecto de los trabajadores que contratan deben pagar sin ningún privilegio, esto es, como cualquier patrón, no contraviene el principio de subordinación jerárquica que, entre otros, rige la facultad del Ejecutivo Federal prevista en la fracción I del artículo 89 de la Constitución Federal, en virtud de que no contraría ni sobrepasa el artículo vigésimo tercero transitorio de la Ley del Seguro Social vigente a partir del 1o. de julio de 1997, ni ningún otro concepto de este ordenamiento, toda vez que, conforme a lo establecido en dicho transitorio legal, no hace más que reiterar la situación jurídica que ya establecían los artículos 1o., 2o., 27 y 65 de la Ley de Sociedades Cooperativas, 12, fracciones I y II, de la derogada Ley del Seguro Social, y 7o. del Reglamento para el Pago de Cuotas al Seguro Social, también derogado, en relación con la tesis jurisprudencial J/2a. 33/93 de la anterior Segunda Sala, de cuya relación se evidencia que antes de la reforma, ya se daba el mismo tratamiento distintivo según se tratara de trabajadores o socios de las sociedades cooperativas de producción.

Y también el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del sexto circuito considera en esta tesis este principio.⁷⁸

SEGURO SOCIAL, REGLAMENTO DEL RECURSO DE INCONFORMIDAD PREVISTO EN LA LEY DEL. SU ARTÍCULO 31 EXCEDE LA FACULTAD REGLAMENTARIA PREVISTA EN EL ARTÍCULO 89, FRACCIÓN I, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. La facultad reglamentaria del presidente de la República, prevista en el artículo 89, fracción I, de la Carta Magna, debe ajustarse al principio de subordinación jerárquica que, salvo el caso de los reglamentos autónomos, constringe al Ejecutivo Federal a expedir sólo las normas que tiendan a hacer efectivo o facilitar la aplicación del mandato legal, sin contrariarlo, excederlo o modificarlo. Por consiguiente, la materia del reglamento no debe ir más allá de la ley; sin embargo, de lo dispuesto en el artículo 31 del Reglamento del Recurso de Inconformidad, se aprecia que ese precepto reglamentario establece el recurso de revocación, el cual no se encuentra previsto en el artículo 294 de la Ley del Seguro Social reglamentada, ni en ningún otro dispositivo de ese cuerpo legal, contraviendo así los principios que rigen la facultad

⁷⁸ 9º Ep. S.J.F. y G., t: XIV, Octubre de 2001. Tesis: VI.1o.A.103 A. p. 1191.

*reglamentaria del Ejecutivo Federal, en virtud de que no se concreta a desarrollar, complementar o detallar el ordenamiento legal expedido por el órgano legislativo, Congreso de la Unión, sino que crea un nuevo recurso administrativo, por lo que el artículo 31 del reglamento en cita resulta inconstitucional por violación al **principio de subordinación jerárquica** que rige en materia reglamentaria. En consecuencia, debe decirse que si este último numeral establece un recurso no contemplado en la ley reglamentada, entonces el particular no tiene la obligación de agotarlo antes de acudir al juicio de nulidad, como excepción al **principio de definitividad** previsto en el artículo 202, fracción VI, del Código Fiscal de la Federación, por lo que el sobreseimiento decretado por la Sala responsable resulta violatorio de la garantía de legalidad contenida en el artículo 16 constitucional.*

3. - Principio de Reserva de Ley

Dado a que existen determinadas materias vedadas a la potestad reglamentaria del Ejecutivo, necesariamente deben ser reguladas por una norma con rango de ley, lo que no implica la imposibilidad de colaboración del reglamento con la función normativa-legal, pero sí impide que tal colaboración pueda darse sin previa habilitación legal.⁷⁹ La reserva de la ley consiste en que, conforme a la Constitución, hay materias que sólo pueden ser reguladas por la ley. Además, en otros preceptos de la Constitución también se establece la necesidad de una ley para imponer contribuciones y penas, para organizar la guardia nacional, etc. En todos los casos la Constitución emplea términos claros al prevenir por medio de una ley se regule la materia, debe entenderse una ley en el sentido formal; es decir, expedida por el poder Legislativo. El principio de reserva de ley señala materias guardadas exclusivamente por la Constitución a la ley, como la declaración de los derechos del hombre, impuestos, penas y otros factores. No hay materias propias para los reglamentos, porque éstos deben desarrollar los principios de la ley. El criterio que se sigue es integrar las leyes con sus

⁷⁹ Valls Hernández Sergio Armando. Facultad reglamentaria. México. SCJN. 1ª ed. 2001. p. 14 y 15.

normas de organización y comportamiento, como una garantía legal, procurando que el reglamento no establezca principios que pueden afectar los derechos de los administrados, sin contrariar las disposiciones legales. La imposibilidad de tocar materias o de tomar ciertas disposiciones reservadas para el legislador es por la Constitución, por la ley o por usos y costumbres reconocidas por la jurisprudencia. La Suprema Corte de Justicia determina.⁸⁰

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

⁸⁰ 9ª Ep. 2 Sala. SJF. T IX, abril de 1999. Tesis: 2a. /J. 29/99. p. 70.

CAPITULO TRES

LA FACULTAD REGLAMENTARIA DEL PODER EJECUTIVO

EN EL DERECHO COMPARADO

El derecho comparado es indispensable para el presente trabajo de investigación, para diferenciar las características de la facultad reglamentaria en cada uno de los siguientes países a analizar, considerando las referencias para la aplicación en nuestro sistema jurídico. Los países que he seleccionado contienen elementos distintivos en el tema de la facultad reglamentaria dentro de su régimen político.

I.- ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA

En Estados Unidos de América cuenta con un régimen presidencialista, en virtud de su Constitución Política de 1787, todavía vigente; se determina que el Ejecutivo es de carácter unipersonal, existe la separación y colaboración de funciones entre el ejecutivo y legislativo. El Presidente es al mismo tiempo jefe de Estado y jefe de Gobierno, tiene amplias atribuciones, entre otras; posee el poder reglamentario y es el jefe de la Administración Federal. La organización de la autoridad Ejecutiva Suprema en los Estados Unidos de América, consiste en el poder político (de acuerdo con el Senado), en el Consejo y en el poder Administrativo, además comprende dos facultades, primero es el personal de la Administración; el Presidente puede nombrar, separar y mandar a todos los subordinados, segundo tiene atribuciones materiales relativas a los mismos servicios; es decir, tiene el derecho a realizar una serie de actos en las diferentes ramas de la

administración nacional. El Congreso ha conferido al Presidente facultades administrativas como consecuencia de su deber Constitucional de velar por el fiel cumplimiento de las leyes. Lo principal de esas facultades es la **potestad reglamentaria**, en multitud de casos ha delegado el Congreso al Presidente que debe ejercer sólo en virtud de tal delegación. Las disposiciones mediante las cuales el Presidente realiza su tarea son de carácter general o especial. *Las de carácter general son reglamentos o instrucciones y se diferencian entre sí, en los primeros obligan a la vez a los funcionarios del Gobierno y a los ciudadanos, puesto que el Presidente los dicta por delegación del Congreso, mientras las segundas no obligan más que a los funcionarios, y las dicta el Presidente en virtud de su facultad de dirigir la Administración entera.*⁸¹ Algunos de los reglamentos generales, expedidos por el Presidente, son los consulares y los del servicio civil. Pero los reglamentos administrativos más importantes no los expide el Presidente, sino los jefes de los Departamentos. *Los actos de aplicación, no generales, sino especial, son órdenes o instrucciones dirigidas al jefe de un Departamento y decisiones en los pocos casos que se reconoce al Presidente la facultad de decidir apelaciones contra los actos de sus subordinados. El único caso en que cabe apelar al Presidente es cuando se trata de resolver sobre la competencia del funcionario contra cuya decisión se recurre. Aquí parece admitirse la apelación.*⁸² En la Constitución de los Estados Unidos de América en su artículo primero sección quinta reconoce el reglamento interior:

*'Cada Cámara puede elaborar su **reglamento interior**, castigar a sus miembros cuando se conduzcan indebidamente y expulsarlos de su seno con el asentimiento de las dos terceras partes.*⁸³

Las principales facultades del Presidente son establecidas por el artículo dos, segunda sección:

⁸¹ Goodnow Francisco J. Derecho Administrativo Comparado. España. Biblioteca de Jurisprudencia, Filosofía e Historia. 1ª ed. 1922. p. 85.

⁸² *Ibidem*. p. 86.

⁸³ www.georgetown.edu/pdba/spanish. Constitución de los Estados Unidos de América de 1787.

'El Presidente será comandante en jefe del ejército y la marina de los Estados Unidos y de la milicia de los diversos Estados cuando se la llame al servicio activo de los Estados Unidos; podrá solicitar la opinión por escrito del funcionario principal de cada uno de los departamentos administrativos con relación a cualquier asunto que se relacione con los deberes de sus respectivos empleos, y estará facultado para suspender la ejecución de las sentencias y para conceder indultos tratándose de delitos contra los Estados Unidos, excepto en los casos de acusación por responsabilidades oficiales.

Tendrá facultad, con el consejo y consentimiento del Senado, para celebrar tratados, con tal de que den su anuencia dos tercios de los senadores presentes, y propondrá y, con el consejo y sentimiento del Senado, nombrará a los embajadores, los demás ministros públicos y los cónsules, los magistrados del Tribunal Supremo y a todos los demás funcionarios de los Estados Unidos a cuya designación no provea este documento en otra forma y que hayan sido establecidos por ley. Pero el Congreso podrá atribuir el nombramiento de los funcionarios inferiores que considere convenientes, por medio de una ley, al Presidente solo, a los tribunales judiciales o a los jefes de los departamentos.

El Presidente tendrá el derecho de cubrir todas las vacantes que ocurran durante el receso del Senado, extendiendo nombramientos provisionales que terminarán al final del siguiente período de sesiones.

Cuarta Sección

El Presidente, el Vicepresidente y todos los funcionarios civiles de los Estados Unidos serán separados de sus puestos al ser acusados y declarados culpables de traición, cohecho u otros delitos y faltas graves.⁸⁴

En el artículo cuarto, segunda sección, de la Constitución mencionada reconoce el reglamento de leyes de una materia determinada, a continuación se transcribe:

'Las personas obligadas a servir o laborar en un Estado, con arreglo a las leyes de éste, que escapen a otros, no quedarán liberadas de dichos servicios o trabajo a consecuencia de cualesquiera leyes o reglamentos del segundo, sino que serán entregadas al reclamarlo la parte interesada a quien se deba tal servicio o trabajo.'

⁸⁴ www.georgetown.edu/pdba/spanish. Constitución de los Estados Unidos de América de 1787.

Los recursos contra la acción del Presidente, puede decirse que apenas los hay. El Presidente de los Estados Unidos no es responsable civil ni criminalmente ante los Tribunales y estos no pueden revisar sus actos si, para hacerlo, tienen que ponerse en conflicto directo con él. Sólo pueden intervenir cuando se acude a ellos para que impongan la ejecución de un reglamento u orden del Presidente; entonces, si la disposición les parece exceder de las facultades presidenciales, pueden negarse a hacerla cumplir y declararla nula y sin valor. Pero aun en estos casos si la acción del Presidente se reputa de carácter político, los Tribunales se negaran a intervenir. El procedimiento que existe para exigir responsabilidad jurídica es por traición, cohecho u otros delitos y faltas graves, pero en Estados Unidos de América no existe la responsabilidad política, sino responsabilidad jurídica cuyos supuestos son de carácter penal y administrativo y se puede requerir mediante el procedimiento del Impeachment, mediante dos etapas, la primera ante la Cámara de Representantes y la segunda ante el Senado. La Cámara de Representantes es la única facultada para declarar que ha lugar a proceder en los casos de responsabilidades oficiales y sostener dicha acusación ante el Senado.

II.-FRANCIA

EL PODER Y LA AUTORIDAD EJECUTIVA EN FRANCIA ejercen el cargo el Presidente de la República de Francia, es elegido por las Cámaras constituidas en Asamblea Nacional. Su posición, desde el punto de vista administrativo, es semejante a la del Presidente de los Estados Unidos de América, pero algo no más influyente, por las muchas tradiciones monárquicas que en Francia existe y por haber desde hace tiempo una administración jerárquicamente organizada, de la

*cual se reconoce como jefe al Presidente.*⁸⁵ El presidente tiene atribuciones de Gobierno y preside el consejo de Ministros, lo cual constituye una clara influencia en las decisiones de Gobierno. Las Facultades Administrativas concedidas por la Constitución Francesa a la Autoridad Ejecutiva son:

- a) La facultad de nombramiento provee sin ningún género de limitaciones la mayoría de los puestos importantes de la Administración. El Presidente posee la facultad de nombrar, no sólo los funcionarios de la Administración central, sino también a los Consejeros de Estado, el Gran Canciller de la Legión de Honor, los embajadores y enviados extraordinarios, los consejeros del Tribunal de Cuentas, los prefectos, los representantes del Gobierno en los Territorios de ultramar, los oficiales generales, los rectores de distritos académicos y los directores de las administraciones centrales serán nombrados en Consejo de Ministros.
- b) Facultades de separación y dirección; tratándose de funcionarios puramente administrativos, el Presidente tiene atribuciones ilimitadas para separarlos, puede separar no sólo a los funcionarios que nombra el mismo sino a los Alcaldes de los Municipios y puede disolver los cuerpos deliberantes y legislativos locales, como el Consejo General del departamento y los Consejos Municipales. La facultad directiva del Presidente es tan grande como la de nombrar y separar.
- c) La **potestad reglamentaria**, es un principio reconocido en el Derecho Francés; que el Presidente tiene para desarrollar las leyes por medio de reglamentos, aunque el poder Legislativo no haya delegado en él

⁸⁵ Ibidem. p. 99.

expresamente tal facultad. El derecho de expedir estos reglamentos complementarios deriva del precepto constitucional que impone al Presidente el deber de velar por el cumplimiento de las leyes y asegurar su ejecución.

Por otra parte, muchas leyes han delegado expresamente al poder Ejecutivo la facultad de regular a detalle los puntos que el Poder Legislativo no ha creído conveniente regular por sí. Algunos reglamentos se llaman de Administración Pública, estos los expide el Presidente en virtud de la **potestad reglamentaria delegada** del poder Legislativo. En general el Presidente tiene facultades más amplias para expedir estos reglamentos de Administración Pública, que para dictar los restantes. En el artículo 61 se manifiesta que:

Artículo 61.- *Las leyes orgánicas, antes de su promulgación, y los reglamentos de las asambleas parlamentarias, antes de su aplicación, deberán ser sometidos al Consejo Constitucional, el cual se pronunciará sobre su conformidad con la Constitución.*

Los reglamentos y disposiciones generales, el Presidente puede expedir a menudo decretos que afecten sólo a casos particulares, artículo 13 de la Constitución Francesa, (Modificado 28/03/2003) El Presidente de la República firmará las ordenanzas y los decretos discutidos en Consejo de Ministros. *Así: por medio de un decreto abre créditos suplementarios; por medio un decreto declara la utilidad de ciertas obras públicas, lo cual significa que cabe ejercer el derecho de dominio eminente y por decreto especial ejerce la intervención administrativa que se atribuye al Gobierno central en los actos de ciertas corporaciones locales.*⁸⁶

⁸⁶ Ibidem. p. 101.

Los recursos contra la acción del Presidente de la República Francesa que se ofrecen al gobernado son;

Artículo 62.- *No podrá ser promulgada ni entrar en vigor una disposición declarada inconstitucional.*

Las decisiones del Consejo Constitucional no son susceptibles de recurso. Se imponen a los poderes públicos y a todas las autoridades administrativas y jurisdiccionales.

Artículo 63.- *Una ley orgánica determinará las normas de organización y funcionamiento del Consejo Constitucional, el procedimiento que se seguirá ante él y, en particular, los plazos para someterle impugnaciones.*

En fin, cualquiera que se estime agraviado por un acto del Presidente puede pedir reparación al Poder Legislativo.

Artículo 68.- *El Presidente de la República no será responsable de los actos realizados en el ejercicio de sus funciones sino en caso de alta traición. Sólo podrá ser acusado por las dos asambleas mediante un voto idéntico en votación pública y por mayoría absoluta de sus miembros. Será juzgado por el Alto Tribunal de Justicia.*

La competencia de la ley y del reglamento es una de las innovaciones jurídicas fundamentales de la Constitución Francesa de 1958. El artículo 37 de la Constitución Francesa estipula las materias que no corresponden a la competencia de la ley, sino tienen un carácter reglamentario.

Artículo 37.- *Tendrán carácter reglamentario todas las materias distintas de las pertenecientes al ámbito de la ley. Los textos con forma de ley referentes a dichas materias podrán ser modificados por decreto acordado previo dictamen del Consejo de Estado. Los textos de este carácter que se aprobaren después de la entrada en vigor de la presente Constitución sólo podrán ser modificados por decreto si el Consejo Constitucional hubiera declarado que tienen carácter reglamentario en virtud del apartado anterior.*

Artículo 37-1 (Añadido 28/03/2003) *La ley y el reglamento pueden determinar, para un objeto y una duración determinados, disposiciones de carácter experimental.*⁸⁷

El artículo 41 otorga al Gobierno los medios para prevenir las posibles intervenciones del legislador en el marco reglamentario: si en el transcurso del procedimiento legislativo se dan proposiciones o enmiendas que no son de la competencia de la ley o son contrarias a una delegación en virtud del artículo 38.

Artículo 38.- *El Gobierno podrá, para la ejecución de su programa, solicitar autorización del Parlamento con objeto de aprobar, por ordenanza, durante un plazo limitado, medidas normalmente pertenecientes al ámbito de la ley.*

Las ordenanzas se aprobarán en Consejo de Ministros previo dictamen del Consejo de Estado. Entrarán en vigor en el momento de su publicación, pero caducarán si el proyecto de ley de ratificación no se presenta ante el Parlamento antes de la fecha fijada por la ley de habilitación.

Al expirar el plazo a que se refiere el primer apartado del presente artículo, las ordenanzas ya no podrán ser modificadas sino por ley en materias pertenecientes al ámbito de la ley.

Artículo 41.- *Si en el transcurso del procedimiento legislativo se advierte que una proposición o una enmienda no pertenecen al ámbito de la ley o es contraria a una delegación concedida en virtud del artículo 38, el Gobierno podrá oponerse a su admisión.*

En caso de desacuerdo entre el Gobierno y el Presidente de la asamblea interesada, el Consejo Constitucional, a petición de una u otra parte, se pronunciará en el plazo de ocho días.

Ya con la IV República, una Ley del 17 de agosto de 1948, intentó definir los límites de una competencia del reglamento. Se trata entonces favorecer la intervención del Ejecutivo. La Constitución de 1958 recuperó la idea de la distinción practicada diez años antes, teniendo como titular del poder reglamentario al legislador. Además del

⁸⁷ www.constitucion.es. Constitución de Francia de 1958.

fortalecimiento del poder Ejecutivo, la distinción entre la materia legislativa y materia reglamentaria, tenía para el constituyente otra finalidad; racionalizar la elaboración de las normas generales. La Constitución de la República de Francia prevé un procedimiento destinado a garantizar la integridad de la competencia respectiva de la ley y del reglamento. Todo acto reglamentario contrario a las normas establecidas por el artículo 34 puede ser recurrido ante el juez administrativo para su anulación mediante el recurso por abuso de poder. El plazo de dos meses abierto para entablar tal procedimiento no ofrece sino una garantía limitada a los administrados, pero la inconstitucionalidad de un reglamento se puede invocar en cualquier momento, por vía de excepción ante los tribunales administrativos y judiciales.

TÍTULO V De las relaciones entre el Parlamento y el Gobierno

Artículo 34 (Modificado 28/03/2003) *Las leyes serán votadas por el Parlamento. La ley fijará las normas sobre:*

Derechos civiles y garantías fundamentales concedidas a los ciudadanos para el ejercicio de las libertades públicas, prestaciones impuestas por la defensa nacional a los ciudadanos en cuanto a sus personas y sus bienes; - nacionalidad, estado y capacidad de las personas, regímenes matrimoniales, sucesiones y donaciones; tipificación de los delitos, así como penas aplicables, procedimiento penal, amnistía, creación de nuevas clases de jurisdicción y estatuto de los magistrados y fiscales; base, tipo y modalidades de recaudación de los impuestos de toda clase y régimen de emisión de moneda.

La ley fijará asimismo las normas referentes:

- *al régimen electoral de las asambleas parlamentarias y las asambleas locales;*
- *a la creación de categorías de entes públicos;*
- *a las garantías fundamentales para los funcionarios civiles y militares del Estado;*

A las nacionalizaciones de empresas y transferencias de la propiedad de empresas del sector público al sector privado.

La ley determinará los principios fundamentales:

- de la organización general de la Defensa nacional - de la libre administración de las entidades locales, de sus competencias y de sus ingresos; - de la enseñanza;
 - del régimen de la propiedad, de los derechos reales y de las obligaciones civiles y comerciales;
 Del derecho laboral, del derecho sindical y de la seguridad social.

Las leyes de Presupuestos establecerán los ingresos y los gastos del Estado en las condiciones y con las reservas establecidas por una ley orgánica.

Las leyes de financiación de la seguridad social determinarán las condiciones generales de su equilibrio financiero y, teniendo en cuenta sus previsiones de ingresos, fijarán sus objetivos de gastos del modo y con los límites previstos en una ley orgánica.

Mediante leyes de bases se determinarán los objetivos de la acción económica y social del Estado.

Lo dispuesto en el presente artículo podrá ser concretado y completado por una ley orgánica.⁸⁸

Finalmente el Gobierno dispone a modificar, por decreto, cualquier texto de forma legislativa que regule materia reglamentaria después de que el Consejo constitucional haya reconocido, previamente su carácter reglamentario al texto en cuestión. El poder reglamentario consiste en la utilidad del reglamento autónomo, se presentaba como la fuente de derecho común en 1958, todo lo que pertenecía a la ley (artículo 34) le pertenecía al reglamento (artículo 37 párrafo primero). Este funcionaría así, en las materias de su competencia del mismo modo que la ley; el reglamento sería un acto inicial e incondicionado al margen de la Constitución. Llegando así a identificar según se tratara la ley y reglamento autónomo, de forma tal que la jerarquía normativa variaría según se tratase de materias legislativas o reglamentarias. El Consejo de Estado, pondrá de manifiesto los reglamentos autónomos se hallaban sujetos a los principios generales del derecho. Se deducía que tenían cada uno su ámbito y su rango y los reglamentos autónomos tendrían el mismo valor jurídico que el resto de reglamentos, no un valor igual

⁸⁸ www.constitucion.es. Constitución de Francia de 1958.

al de la ley, que la sujeción de aquellos a esta última se debía a que la ley no existe en las materias de competencia reglamentaria. Los reglamentos autónomos, se derivan del artículo 37 párrafo I y los tradicionales reglamentos de ejecución o aplicación de las leyes, que encontrarían su fundamento constitucional en el artículo 21.

Artículo 21.- *El Primer Ministro dirigirá la acción del Gobierno. Será responsable de la defensa nacional. Garantizará la ejecución de las leyes. Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 13, ejercerá la potestad reglamentaria y nombrará los cargos civiles y militares. Podrá delegar algunos de sus poderes en los ministros. Suplirá, en caso necesario, al Presidente de la República en la presidencia de los consejos y de los comités a que se refiere el artículo 15. Podrá, a título excepcional, suplir al Presidente de la República en la presidencia de un Consejo de Ministros en virtud de una delegación expresa y con un orden del día determinado.*⁸⁹

La jurisprudencia del Consejo Constitucional no ha cesado de extender las fuentes, por lo tanto el campo de competencia legislativa, lo que implica lógicamente una correlativa disminución del ámbito del reglamento autónomo.

III.- INGLATERRA

En Inglaterra tiene un régimen parlamentario como forma de gobierno, la doctrina se refiere a la Constitución Inglesa como "consuetudinaria" y "flexible", en este régimen parlamentario existe el jefe de Estado que esta representado por el monarca y el jefe de Gobierno por el Primer Ministro, entonces se trata de un régimen parlamentario monárquico.

⁸⁹ www.constitucion.es. Constitución de Francia de 1958.

LA CORONA representa tanto al Soberano (la persona a quien se le confiere constitucionalmente la Corona) como al Gobierno, es el símbolo del Poder Ejecutivo Supremo. La Corona es entregada a la Reina, pero en general sus funciones son ejercidas por los ministros que responden ante el Parlamento. El Reino Unido está regido por el Gobierno de Su Majestad representado por la Reina. No obstante, se requiere la participación de la Reina en muchos actos importantes del gobierno. La Corona como forma de unidad jurídico-política es un centro de imputación de actos; la homología con la idea continental del Estado se manifiesta también en que, todavía, hay algunos de los delitos de traición. En Inglaterra el Estado no es una corporación, sino una asociación pasiva cuya personalidad jurídica está encarnada por la Corona. *La irresponsabilidad de la Corona* deriva en que muchos de los actos gubernamentales y administrativos son actos de la Corona, realizados en nombre de la reina y adscritos a ella en virtud de que es la titular originaria. Pero es un principio de *Common law* que el rey no puede hacer el mal. No hay acción contra el rey, sino sólo un recurso de súplica, derivando sus poderes de la autoridad del rey. Otra razón de irresponsabilidad consiste en que el rey o reina, al estar por arriba del pueblo mediante un poder derivado de la gracia de Dios, es políticamente irresponsable y, por ende, no enjuiciable por el propio pueblo, en virtud del principio de que la reina jamás se equivoca. *Los poderes de la Corona en el orden legislativo son:*⁹⁰ reunir el Parlamento, los acuerdos de las Cámaras precisan de la sanción real para convertirse en leyes y Legisla para ciertas colonias por Cartas Patentes y Órdenes en Consejo. *Los poderes de la Corona en el orden ejecutivo son:* ser comandante de las fuerzas armadas, es fuente de honor y merced, confiriendo títulos y tiene a su cargo los llamados

⁹⁰ García Pelayo Manuel. Derecho Constitucional Comparado. Madrid. Revista de Occidente. 1ª ed. 1950.

genéricamente "actos de Estado", es decir, aquellos que se refieren a las relaciones exteriores, como las relaciones diplomáticas.

EL GOBIERNO está representado por el Gabinete, se integra principalmente por el Primer Ministro, el Lord Canciller, el Canciller de "Exchequer", el Presidente del Board of Trade, el secretario de Estado del "Foreign Office", el primer Lord de Almirantazgo, los Ministros encargados de la defensa, educación, asuntos sociales, agricultura, asuntos extranjeros, relaciones con la Commonwealth e Interior.

EL GABINETE.- La clave de la Constitución británica y la genuina aportación de ésta al derecho constitucional de otros países está formada por el gobierno del Gabinete. El Gabinete es el órgano de decisión del Gobierno y está presidido por el Primer Ministro. Dicho órgano tiene, entre otras, las siguientes atribuciones; dirige la política y la administración del país, refrenda los actos del jefe de Estado, elabora el presupuesto, tiene iniciativa legislativa y **ejerce facultades reglamentarias**. Es responsable el Gabinete ante la Cámara de los Comunes pero la exigencia de la misma se hace a través del Primer Ministro. El miembro más importante del Gabinete es el Primer Ministro, por lo tanto se constituye como jefe de Gobierno. En él se depositan la mayoría de las facultades pertenecientes al monarca inglés, constituyendo al Primer Ministro como un verdadero jefe de Gobierno.

EL CONSEJO REAL (Privy Council). La Reina preside las reuniones del Consejo Real. En estas reuniones, entre otras cosas, se aprueban las Ordenes del Consejo que se elaboran bajo la Prerrogativa Real o bajo estatutos. La Prerrogativa Real comprende principalmente el Poder Ejecutivo: los poderes controlados por las convenciones constitucionales (reglas que no son parte de la ley, pero se consideran indispensables para la maquinaria del gobierno). En casi todos los casos, los actos que involucran la

Prerrogativa Real son realizados por los Ministros, quienes son responsables ante el Parlamento y pueden ser cuestionados sobre sus políticas. El Parlamento tiene el poder de abolir o restringir un derecho prerrogativo. Además de estar informada y ser consultada sobre todos los aspectos de la vida nacional, la Reina puede libremente manifestar sus propias opiniones en privado para que sean consideradas por los Ministros.

EL PARLAMENTO.- Es la institución legislativa del pueblo británico, consta de tres estamentos: la Monarquía, la Cámara de los Comunes y la Cámara de los Lores. Estos se reúnen sólo en ceremonias especiales, como en la apertura del Parlamento, aunque se requiere del acuerdo de estos tres estamentos para aprobar una legislación. *La Cámara de los Comunes* está formada por 659 miembros elegidos a quienes se llama Miembros del Parlamento. Su propósito principal es elaborar las leyes mediante la aprobación de las Actas del Parlamento, además de discutir temas de actualidad política. Además tiene monopolio sobre toda legislación de carácter financiero, incluido el presupuesto. Sus proyectos legislativos de alcance general están sujetos a un veto de dos años por la Cámara de los Lores, sus proyectos no se convierten en leyes sin la aprobación de éstos, del mismo modo que los proyectos aprobados por los Lores no son leyes sin la aprobación de los Comunes. Somete a *responsabilidad* al Gobierno en los diversos aspectos de su actividad, de modo que la negativa de su confianza obliga al gobierno a disolver el Parlamento. En la actualidad, *la Cámara de los Lores* consta de 669 miembros no elegidos (pares y paresas hereditarios, pares y paresas vitalicios, dos arzobispos y 24 obispos superiores de la Iglesia de Inglaterra). Su función legislativa más importante es analizar y revisar los proyectos de ley de los Comunes. Todo proyecto de ley de carácter financiero aprobado por los Comunes se convierte en ley. También actúan como Tribunal de Apelaciones de última instancia. La desviación de poderes hacia el Gabinete; es decir, el

reglamento y la práctica parlamentaria hacen muy difícil el ejercicio de la iniciativa legislativa por parte de los miembros individuales. Actualmente el Gabinete legisla con el consejo y consentimiento del Parlamento.

LA LEGISLACIÓN DELEGADA.- *Consiste en la sustitución del Parlamento por el Gobierno en amplias esferas de la función legislativa como la frecuencia en un Estado moderno de una legislación de necesidad y de urgencia.⁹¹ Aunque no es el Gobierno la única entidad que ejerce poderes de legislación delegada, sí es el principal titular de ella, y esta delegación puede tomar una amplitud tan considerable que se llegue en verdad a una sustitución de la genuina función del Parlamento.⁹²*

IV.- ESPAÑA

La **potestad reglamentaria** del Gobierno Español esta consagrada en su Constitución en el artículo 97. El mismo Tribunal Supremo, reconoce que el tema de la **potestad reglamentaria** ha sido y es uno de los más complicados del Derecho Administrativo en general y del español en particular, antes y después de la Constitución de 1978. Lo que no es posible es estudiar la **potestad reglamentaria** sobre la exclusiva base de los preceptos constitucionales. No se puede prescindir de esa realidad jurídica de ese Derecho realmente aplicado, de la jurisprudencia, de las manifestaciones del ejercicio cotidiano de la **potestad reglamentaria** y de la explicación que a todo ello pretende dar la doctrina. El artículo 97 de la Constitución Española se ocupa de la **potestad reglamentaria** limitándose a señalar que la ejerce el Gobierno. Señalando que es necesaria siempre una **habilitación legal** que permita a la Administración dictar

⁹¹ Ibidem. p. 226.

⁹² Ibidem. p. 227.

reglamentos. En principio, no es necesaria la habilitación legal porque el artículo 97 de la Constitución Española es suficiente. No hay más límites a la potestad reconocida en ese artículo que aquellos que se derivan de la Constitución, cuando reserva determinadas regulaciones a la Ley y a los que se funden en el principio de jerarquía. Además de los límites reconocidos es necesaria la regulación legal al reglamento para cualquier materia distinta de la organización administrativa, pues sólo ésta permite regular, sin ninguna otra legalización complementaria.

Del Gobierno y de la Administración. Artículo 97.- El Gobierno dirige la política interior y exterior, la Administración civil y militar y la defensa del Estado. Ejerce la función ejecutiva y la potestad reglamentaria de acuerdo con la Constitución y las leyes.⁹³

*El artículo 97 de la Constitución Española permite exclusivamente la aprobación por el Gobierno de Reglamentos para la ejecución de las Leyes; cualquier otra regulación reglamentaria exigiría regulación legal.*⁹⁴ La definición de la **potestad reglamentaria** considerando en que su atribución a muy distintas Administraciones Públicas, es de carácter de reproducir normas, preceptos que se incorporan al ordenamiento jurídico y su diferencia, de esta forma, con la actuación administrativa singular. Su ejercicio mediante un procedimiento específico lo que permite diferenciar la **potestad reglamentaria** de otras potestades (estatutaria, presupuestaria, de planeamiento) con las que tiene puntos inequívocos de contacto. La potestad de la Administración Pública existe siempre en la forma y medida en que una norma hábil las ha configurado y la **potestad reglamentaria** no es en ello una excepción. *La potestad reglamentaria, como el poder típico de las administraciones públicas es conferido por la Constitución, Estatutos de Autonomía o Ley, dirigido específicamente a la creación de Derecho en el ámbito determinado por el ordenamiento jurídico y mediante un procedimiento*

⁹³ www.congreso.es Congreso de los Diputados del 2002.

⁹⁴ **REVISTA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**. Rebollo Puig Manuel. España. No 125. Mayo-Agosto 1991 p. 12.

*especial también previsto en el ordenamiento.*⁹⁵ La **potestad reglamentaria** se define por la creación de normas, pero no siempre el producto de la **potestad reglamentaria** recibe el nombre de "reglamento". A veces se habla de "disposiciones", otras de disposiciones normativas sin fuerza de ley, otras de disposiciones de carácter general y de ordenanzas.

*La revalorización e importancia actual de la potestad reglamentaria es:*⁹⁶

1. La fundamentación constitucional de la Administración del Estado y la justificación también constitucional, pero implícita la **potestad reglamentaria** de otras Administraciones Públicas del trabajo.
2. En algunos casos, la **potestad reglamentaria** se atribuye a unas administraciones protegidas por la cláusula constitucional de la autonomía que lleva en sí implícita también la atribución de **potestad reglamentaria**. De donde la **potestad reglamentaria** resulta ser un elemento imprescindible, por mandamiento constitucional, para la regulación y ejercicio de la competencia de las Administraciones locales.
3. La existencia del reglamento autónomo propiamente son aquellos que gozan de un ámbito propio reservado en donde la Ley no puede entrar. Tal situación se da en el ordenamiento jurídico de la Comunidad Autónoma del País Vasco.
4. En la jurisprudencia constitucional española se afirma la legitimidad del reglamento para concretar lo que atienda como "básico" en el esquema de distribución de competencias entre Estado y Comunidades Autónomas lo que realza niveles de Reglamento de la Administración Estatal.

⁹⁵ REVISTA VASCA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. Embid Irujo Antonio. España. No 29. Enero- Abril, 1991. p. 83.

⁹⁶ *Ibidem*. p. 84.

5. La crisis del parlamentarismo y la ley; el papel a cumplir por el reglamento para rellenar las insuficiencias y lagunas del Legislativo. Muchas leyes son inaplicables en tanto en cuanto no se dicta su correspondiente reglamento, lo que induce en puros términos lógicos a concluir en la revalorización del papel del reglamento como elemento imprescindible para el cumplimiento de la voluntad del Legislativo.
6. Y la admisión del reglamento como norma hábil a los efectos de la delimitación de los tipos penales aun discutida doctrinalmente.

Es evidente que órganos constitucionales o estatutarios elaboran y aprueban normas a las que el ordenamiento denomina "reglamentos". La **potestad reglamentaria** tal y como la he definido es atribución exclusiva de la Administración Pública. Dicha disposición por su mera existencia no lesiona ningún principio constitucional y que esta lesión podría producirse como consecuencia del ejercicio concreto de la **potestad reglamentaria** del Gobierno.

Artículo 106

*1. Los Tribunales controlan la **potestad reglamentaria** y la legalidad de la actuación administrativa, así como el sometimiento de ésta a los fines que la justifican.*

2. Los particulares, en los términos establecidos por la ley, tendrán derecho a ser indemnizados por toda lesión que sufran en cualquiera de sus bienes y derechos, salvo en los casos de fuerza mayor, siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos.

Artículo 153

El control de la actividad de los órganos de las Comunidades Autónomas se ejercerá:

a) Por el Tribunal Constitucional, el relativo a la constitucionalidad de sus disposiciones normativas con fuerza de ley.

b) Por el Gobierno, previo dictamen del Consejo de Estado, el del ejercicio de funciones delegadas a que se refiere el apartado 2 del artículo 150.

c) Por la jurisdicción contencioso-administrativa, el de la **administración autónoma y sus normas reglamentarias.**

d) Por el Tribunal de Cuentas, el económico y presupuestario.

Las potestades reglamentarias de otras Administraciones territoriales, aun implícitas en la Constitución tienen un reconocimiento más concreto en el ámbito de Estatuto de Autonomía para la **potestad reglamentaria** de los gobiernos de las Comunidades Autónomas desarrollando sus Leyes de Gobierno y Administración. En la Administración independiente es también una creación legislativa siendo entonces la Ley en el caso del Banco de España o de la Comisión Nacional del Mercado de Valores se responsabiliza de la previsión de la extensión del contenido y régimen en general.

LA POTESTAD REGLAMENTARIA COMO ATRIBUCIÓN ESPECIFICA DEL GOBIERNO.- *Hablar del Gobierno equivale a referirse a un órgano constitucional que goza de propia legitimación democrática y que, por lo tanto, puede revestir a su actuación también de su propia legitimación democrática y a su vez la distinción con la Administración en segundo termino, llevado a cabo actuaciones administrativas, por lo tanto, se puede hablar de la potestad reglamentaria del Gobierno y de la Administración teniendo en cuenta la potestad y la función como ejecutor de voluntades ajenas, servidor insensible de la Ley, no poseedor de fines propios.*⁹⁷ (sic)

La atribución al Gobierno de un poder de normas no proviene de la voluntad legislativa; emana directa y expresamente del tenor constitucional, la posición claramente subordinada que el Reglamento ocupa en el ordenamiento jurídico con respecto a la ley. Es la Constitución la que reconoce al Gobierno un poder normativo y el alcance de la **potestad reglamentaria** como ejercicio de una ley que se reserva una materia con

⁹⁷ REVISTA ESPAÑOLA DE DERECHO CONSTITUCIONAL. Fernando Valdes Dal-Re. España. Año 9. No. 26. Mayo-Agosto. 1989. p. 45.

carácter previo. Considerando la **potestad reglamentaria** diferente a la función ejecutiva que también corresponde al Gobierno. El artículo 97 Constitución Española instituye a favor del Gobierno un poder de normas que no se empeña a la regulación de una materia o un grupo de materias concretas. Como ocurre con la potestad legislativa atribuida a las Cortes Generales, también la **potestad reglamentaria** del Ejecutivo se reconoce "sin más, sin distinción alguna de asuntos."

V.- ARGENTINA

La reforma de la carta magna de Argentina de 1994 reguló en el ámbito constitucional el controvertido instituto de los decretos de necesidad y urgencia (artículo 99, No. 1 y 2 de la Constitución de la Nación de Argentina); plasmando en el texto de la misma una realidad jurídica reconocida por la doctrina nacional y por la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia. Si bien la Constitución contiene esta excepción al Poder Ejecutivo, estableciendo límites materiales y un procedimiento posterior a su dictado, no reguló en forma clara cual es el efecto del silencio del Congreso posterior a su dictado. También en el artículo 100 inciso 2 se reconocen esta **facultad reglamentaria** en el ámbito de la Administración Pública:

Artículo 99. - *El presidente de la Nación tiene las siguientes atribuciones:*

- 1.- Es el jefe supremo de la Nación, jefe del gobierno y responsable político de la administración general del país.*
- 2.- Expide las instrucciones y reglamentos que sean necesarios para la ejecución de las leyes de la Nación, cuidando de no alterar su espíritu con excepciones reglamentarias.*
- 3.- Participa de la formación de las leyes con arreglo a la Constitución, las promulga y hace publicar.*

Artículo 100.- El jefe de gabinete de ministros y los demás ministros secretarios cuyo número y competencia será establecida por una ley especial, tendrán a su cargo el despacho de los negocios de la Nación, y refrendarán y legalizarán los actos del presidente por medio de su firma, sin cuyo requisito carecen de eficacia.

Al jefe de gabinete de ministros, con responsabilidad política ante el Congreso de la Nación, le corresponde:

1. Ejercer la administración general del país.
2. Expedir los actos y reglamentos que sean necesarios para ejercer las facultades que le atribuye este artículo y aquellas que le delegue el presidente de la Nación, con el refrendo del ministro secretario del ramo al cual el acto o reglamento se refiera.

Los Reglamentos del Poder Ejecutivo, existen básicamente cuatro formas de manifestar las actividades reglamentarias del poder ejecutivo, reconocidas por su doctrina:

- a) Los *reglamentos ejecutivos*; contiene la administración, en ejercicio de facultades normativas propias, para asegurar o facilitar la aplicación o ejecución de las leyes, llevando o regulando detalles necesarios para un mejor cumplimiento de las leyes y de las finalidades que se propuso el legislador.
- b) Los *reglamentos delegados*; se trata de normas generales emanados de la administración sobre la base de una autorización o habilitación del poder legislativo, regulando materias de competencia del legislador. (artículo 75, no. 32).
- c) Los *autónomos o independientes*; son los ordenados por el poder ejecutivo en ejercicio de potestades propias de carácter administrativo sin dependencia ni determinación de ningún tipo con una ley.

- d) *Reglamentos de Necesidad y Urgencia*; son los que dicta el Poder Ejecutivo sin que medie autorización o habilitación legislativa, para regular materias que deben serlo por ley en sentido formal pero dado el estado de necesidad y la premura existente, los dicta el poder administrador teniendo el procedimiento ordinario con el objeto de superar la crisis. Sigue siendo un reglamento pero dada la materia regulada y las circunstancias dadas, adquiere el rango y fuerza de ley.

Los decretos de necesidad y urgencia existían en la doctrina y jurisprudencia de Argentina antes de la reforma de su Constitución. La doctrina nacional estaba claramente dividida con relación a la validez de estos decretos dictados por el Poder Ejecutivo en ejercicio de sus facultades legislativas. Esa controversia se debía precisamente a la ausencia de texto expreso en la Constitución de Argentina que lo contemplara. La facultad del Poder Ejecutivo al dictado de estos decretos se fundaba en el derecho a la auto-preservación del Estado como órgano político de la sociedad pero sujeta a ciertos requisitos:

- No es una potestad absoluta.
- Su medida debe estar dada por la magnitud del peligro.
- No son poderes que puedan ser ejercidos en forma arbitraria.
- Cuando cesan las causas cesan los efectos.
- Los poderes de emergencia no están fuera del derecho ni contra el derecho sino que también pertenecen al derecho.
- Se debe dar comunicación al Congreso.

Se manifiesta que la necesidad y urgencia constituye un *concepto jurídico indeterminado* que debe ser precisado con motivo de presentarse la circunstancia de hecho, destacando que ello no equivale a discrecionalidad debiendo en consecuencia adoptarse la única alternativa posible prevista en el ordenamiento jurídico. En lo que respecta a la existencia de una necesidad generada por una grave crisis que afecte la subsistencia o continuidad del Estado. *En un estudio publicado en la revista "El Decreto" del 27 de junio de 1994 se contabilizaron 308 decretos de necesidad durante el periodo julio de 1989 a diciembre de 1993. Mientras que desde 1853 a julio de 1989 solo se habían dictado aproximadamente 25.*⁹⁸ Utilizado para regular en forma ordinaria variados temas; creó impuestos, derogó leyes o modificó relaciones contractuales privadas. Es por ello que aparece la reforma constitucional de 1994 la regulación para restringir el uso del mismo con relación al presidencialismo y fortalecimiento del poder legislativo. En el texto Constitucional de Argentina, en su artículo 99; segundo, tercero y cuarto párrafo, manifiesta que.⁹⁹

Artículo 99.- (. . .)

"El Poder Ejecutivo no podrá en ningún caso, bajo pena de nulidad absoluta e insanable, emitir disposiciones de carácter legislativo.

Solamente cuando circunstancias excepcionales hicieran imposible seguir los trámites ordinarios previstos en esta Constitución para la sanción de las leyes y no se trate de normas que regulen la materia penal, tributaria y electoral o de Régimen de los partidos políticos, podrá dictar decretos de necesidad y urgencia, los que serán decididos en acuerdo general de ministros que deberán refrendarlos, conjuntamente con el jefe de gabinete.

El jefe de gabinete de ministros personalmente y dentro de los diez días someterá la medida a consideración de la comisión bicameral permanente, cuya composición deberá respetar proporción de la representación política de cada Cámara. Esta comisión elevará su despacho en un plazo de diez días al plenario de cada cámara para su expreso tratamiento, el que de inmediato

⁹⁸Cfr. REVISTA DEL COLEGIO DE ABOGADOS DE BUENOS AIRES. Claudio Cohen Salama. Argentina. Vol. 55. No. 2. Noviembre 1995.p. 95.

⁹⁹ REVISTA DEL COLEGIO DE ABOGADOS DE BUENOS AIRES. Claudio Cohen Salama. Argentina. Vol. 55. No. 2. Noviembre 1995. p. 96.

considerarían las cámaras. Una ley especial sancionada con mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara regulará el trámite y los alcances de la intervención del Congreso.”

A su vez resulta clara la limitación material con relación a la prohibición de dictar decretos de necesidad en materia penal, tributaria, electoral o régimen de partidos políticos. Se establece una verdadera zona de reserva legal impugnable por el poder Ejecutivo ni siquiera en situaciones de emergencia, necesidad y urgencia. En cuanto al procedimiento posterior a su dictado se ordena al jefe de gabinete, dentro de los 10 días, someta la medida a consideración de una comisión bicameral, para expreso tratamiento el que de inmediato considerarán ambas Cámaras. Pero no se instaura un plazo para que el pronunciamiento de las cámaras se produzca.

La reforma constitucional de 1994 reconoce expresamente la facultad del Poder Ejecutivo de dictar reglamentos de necesidad y urgencia, práctica realizada por el mismo desde fines del siglo pasado y reconocida por la doctrina y jurisprudencia del Alto Tribunal de Argentina. Ni estos periodos gubernamentales se producen un fenómeno de proliferación de decretos de necesidad y urgencia en varias materias. En la reforma aparece limitado esta facultad excepcional del Presidente y a favor del control legislativo. El texto constitucional de Argentina no es preciso con relación al efecto del *silencio legislativo*, posterior al dictado del decreto hasta que no se dicte la ley específica o el desarrollo debe mantenerse al criterio del silencio del Congreso que no deroga el decreto de necesidad. Ello en salvaguardar de los derechos adquiridos al amparo del mismo. Sin embargo, la ley de desarrollo a dictarse deberá abordar *el silencio legislativo*. De lo contrario salvo en el caso de las materias reservadas al legislativo y del procedimiento posterior de comunicación a su dictado, poco se habrá avanzado en la materia y el efecto limitativo del presidencialismo buscado, solo se habría conseguido solo en forma parcial e inadecuada.

VI.- CHILE

En la Constitución Política de la República de Chile distingue la ley y el reglamento partiendo fundamentalmente de un supuesto, el poder de donde emanan uno y otro acto. Así tenemos que son leyes tanto las de general aplicación como aquellas que regulan un caso particular. Una y otra están sometidas a los mismos trámites constitucionales y ambos son exclusivamente materia de ley de acuerdo con los términos del artículo 44 de la Constitución Chilena. Esto prueba desde luego que ella no se atiene a la generalidad de su aplicación para determinar qué materias son propias de una ley. El fundamento positivo de la **potestad reglamentaria** en Chile es esencialmente el artículo 72 No. 2, de su Constitución Política, *"dictar los reglamentos, decretos e instrucciones que crea convenientes para la ejecución de las leyes"*, también de lo previsto en el artículo 60, *"un ciudadano con el título de Presidente de la República administra el Estado y es el Jefe Supremo de la Nación"* y el artículo 71 agrega que *"al Presidente de la República está confiada la administración y gobierno del Estado y su autoridad se extiende a todo cuanto tiene por objeto la conservación del orden público en el interior y la seguridad exterior de la República, de acuerdo con la Constitución y las leyes."*¹⁰⁰

Se comprende que la **potestad reglamentaria** con los preceptos mencionados es mucho más amplia que el mecanismo ejecutor de la ley y determinada por la administración del Estado, se le encomienda al Presidente de la República, ella se extiende aún a los casos no legislados, siempre mediante ella no entre contra los principios esenciales y fundamentales que consagra la Constitución y también que no vaya en contra de la ley expresa. En la Constitución se sostiene que no permiten asignar al reglamento el carácter de ley material, por que tal potestad se extiende a toda clase de materias y porque

¹⁰⁰ Silva Cimma Enrique. Derecho Administrativo Chileno y Comparado. Chile. Jurídica de Chile. 1ª ed. 1954. p.133.

no es posible distinguir desde este aspecto, entre reglamento de derecho y reglamento administrativo. En conclusión, el fundamento y origen, el campo de acción y la naturaleza del reglamento en Chile pueden concretarse en la siguiente forma:

1. Poder u órgano de quien emana. Se trata siempre de actos administrativos;
2. Generalidad de las materias en que recae. El reglamento, a diferencia de la ley, no es general;
3. No se acepta en el derecho positivo chileno el concepto de leyes materiales para los reglamentos;
4. No es tampoco aceptable en el Derecho Administrativo Chileno la distinción entre reglamentos de derecho y reglamentos administrativos. En Chile, los reglamentos son siempre de derecho;
5. La **potestad reglamentaria** en el Derecho Administrativo Chileno no sólo se reduce a asegurar la ejecución de la ley sino que opera también en el campo de la actividad discrecional, como una consecuencia necesaria de la atribución y obligación de administrar el Estado que la Constitución otorga al Presidente de la República;
6. La **potestad reglamentaria** tiene su campo de acción como ejecutora de la ley y en el silencio de la ley, pero no puede actuar contra ley expresa ni transgredir o atentar contra los principios fundamentales que consagra la Constitución Política del Estado.

Las características del reglamento administrativo estriban en que; el reglamento *es general* en cuanto esta característica implica que rija para un grupo más o menos grande de personas. *Es obligatorio* en este sentido el reglamento tiene la misma fuerza de la ley,

pues su obligatoriedad se extiende no sólo al ámbito de la Administración Pública, en el cual no puede ser discutida, sino que aun a los particulares a quienes se les aplica. El reglamento *es por último permanente*, es decir rige situaciones estables y su vigencia dura mientras no sea derogado o modificado por otro. Además es una manifestación de voluntad emanada de órganos administrativos. El concepto es sin duda acertado por dos razones: primera porque permite distinguir al reglamento (acto administrativo) de la ley (acto legislativo) y segunda porque reconoce que no sólo puede dictarlo el Presidente de la República de Chile, sino que también otras autoridades administrativas. La **potestad reglamentaria** la tiene el Poder Ejecutivo u otros órganos de administración para dictar normas generales sea que estén destinadas a hacer ejecutar las leyes, o a cumplir la función de administrar el Estado que la Constitución Política de Chile les encomienda. Sin embargo; la ley encomienda en determinados casos a otras autoridades, tales como los Municipios y los entes Autónomos.

*"La esencia de la **potestad reglamentaria** consiste en ese hecho: si la autoridad puede ordenar o prohibir en cada caso particular, dentro de una competente esfera de acción legal, puede ordenar o prohibir de manera general para los casos análogos que se presenten en el porvenir. Esta es la base racional de la **potestad reglamentaria**"¹⁰¹*

El Derecho Administrativo Chileno ha establecido un control preventivo de la constitucionalidad y legalidad con que el Presidente de la República ejercita la **potestad reglamentaria**. Él está entregado a un Organismo Constitucional Autónomo denominado Contraloría General de la República, una de cuyas misiones fundamentales es precisamente pronunciarse sobre la constitucionalidad y legalidad de estos actos del Poder Ejecutivo que le son enviados para su toma de razón. Las distintas formas de reglamentos

¹⁰¹ Cfr. Silva Cimma Enrique. p. 138.

administrativos; estas dependen de las múltiples maneras como el Órgano Administrador ejercita la **potestad reglamentaria**. En este orden de ideas podemos distinguir que: los reglamentos propiamente administrativos son aquellos que regulan actividades de los funcionarios del orden administrativo o determinan la organización y funcionamiento de un Servicio Público creado por la ley. Por ejemplo, el caso de del artículo 695 del Código Civil Chileno, que se refiere al Conservador de Bienes Raíces: *“Un reglamento especial determinará en lo demás los deberes y funciones del Conservador, y la forma y solemnidad de las inscripciones.”* En virtud de esta disposición se dictó el Reglamento del Registro Conservatorio de Bienes Raíces de 24 de junio de 1857 que contiene múltiples materias propias de ley, complementarias de las disposiciones pertinentes del Código Civil. *La potestad reglamentaria corresponde al Presidente de la República Chilena y él puede usar de ella indiscriminadamente, en cuanto a resolver si dicta o no un determinado reglamento, no lo es menos que de orden público pueden significar al legislador que es indispensable se utilice tal potestad y se reglamente una ley.*¹⁰²

Considerando que no puede dárseles un alcance tan amplísimo porque el legislador ni remotamente ha pretendido delegar facultades al consignarlas, sino simplemente según ya vimos, constreñir al Ejecutivo a que utilice la **potestad reglamentaria** complementando en esta forma la ley en beneficio general. La interpretación de los reglamentos administrativos es auténtica que corresponde a la autoridad que los dictó, una interpretación judicial, que compete a los tribunales cuando un reglamento ha de aplicarse en juicio y una interpretación administrativa que es facultad de la Contraloría General de la República de Chile en la forma recién vista. Para resolver acerca de la modificación del reglamento administrativo precisa distinguir entre las distintas clases de reglamentos:

¹⁰² Ibidem.p. 145.

- i. Aquellos que se dictan en virtud de una disposición expresa de una ley, se entienden incorporados a ella y tienen fuerza de ley, no pueden ser modificados en uso simplemente de la **potestad reglamentaria**; necesitan por el contrario de una ley para ser modificados.
- ii. Aquellos en cambio que son dictados en uso de las facultades privativas del Presidente de la República pueden ser modificados por éste. Pero la jurisprudencia administrativa sentada por la Contraloría General de la República ha establecido una lógica a esta facultad presidencial resolviendo que un decreto reglamentario dictado para reglar situaciones generales, no puede ser modificado por un simple decreto para resolver un caso particular.

Sin embargo, en Chile se considera que un decreto reglamentario puede ser modificado por una ley, aún cuando sea de aquellos dictados por el Presidente de la República. En atención al valor superior de la ley como fuente positiva del Derecho Administrativo. Esta afirmación ha sido discutida, de ser aceptada el legislativo invadiría atribuciones propias de otro poder. En cuando a la revocación o derogación de un reglamento que tiene fuerza de ley no puede ser derogado por el Ejecutivo. El reglamento administrativo puro y simple en cambio, ha sido dictado en virtud de la **potestad reglamentaria**, puede ser revocado por el Presidente de la República o reemplazado por otro.

CAPITULO CUATRO

LA FACULTAD REGLAMENTARIA DEL PODER EJECUTIVO EN MÉXICO Y SU RESPONSABILIDAD JURIDICA

I.- CASOS CONCRETOS

En el presente capítulo consiste estudiar la **facultad reglamentaria** del Poder Ejecutivo federal en casos concretos publicados en el Diario Oficial de la Federación de fechas 1° de septiembre de 1982, 31 de diciembre de 1999, 30 de enero de 2001 y 5 de marzo de 2002. En México se han controvertido por diversos medios de impugnación. En estos casos se demuestran, respectivamente, algunas hipótesis de la responsabilidad para el Presidente de la República, según lo establecido por la propia Constitución; además, los efectos de las sentencias emitidas no mencionan ninguna responsabilidad para el Ejecutivo excepto la invalidez del decreto. Al analizar estos decretos fundados en el artículo 89, fracción I de la Constitución, implica también una alteración en diversos sectores sociales, económicos, políticos y sobre todo jurídicos, sin tener una precisión sobre las consecuencias a seguir en esta administración o alguna responsabilidad legal.

PRIMER CASO

El 1° de septiembre de 1982 ante el Congreso de la Unión, el Presidente de la República, José López Portillo, al rendir su VI informe de Gobierno a la nación, hizo una amplia explicación de la política económica que se había seguido desde 1976, justificando

la estrategia de crecimiento y generación de empleos con apoyo en los recursos del petróleo y de la deuda externa. También hizo una amplia referencia a las dificultades de la economía internacional que se habían venido manifestando desde 1981; dando a conocer ese mismo día el **“Decreto que establece la nacionalización de la Banca Privada”**, en ejercicio de la facultad que le confiere *el artículo 89, primera fracción de la Constitución Mexicana*; artículo 27 constitucional, así como los relativos a la Ley de Expropiación y la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares. Con la Nacionalización se retiraban las concesiones a los propietarios de la Banca Privada, y además se expropiaban los bienes, propiedad de los bancos.

El gran crecimiento económico del período indicado fue consecuencia de una expansión, tanto del gasto público como de la demanda privada. El gasto público se dirigió al apoyo de un vigoroso programa de inversiones dirigidas a la expansión del sector petrolero, pero también las inversiones públicas fueron muy importantes en obras de infraestructura, en diversas empresas públicas encargadas de bienes básicos y de capital. El gobierno de México se endeudó excesivamente, pero hay que reconocer que en esta equivocación también tomaron parte los banqueros internacionales y el sector privado mexicano. México empezó a afrontar grandes dificultades para captar nuevos préstamos internacionales; además, el servicio de su deuda externa se encareció por la tasa de interés internacional. Los términos de los nuevos financiamientos, a partir del segundo semestre de 1981, redujeron los plazos del endeudamiento, lo cual afectó la capacidad de pago del país. En septiembre de 1982, el gobierno mexicano estimó que las cuentas bancarias de mexicanos en el exterior se habían incrementado aproximadamente en 14 millones de dólares. Otro problema importante fueron los mex-dolares, o sea los depósitos

en bancos mexicanos denominado moneda americana, por lo que la economía mexicana se encontró altamente dolarizada en aquellos años. En suma, por aquellos meses de 1982 había la sensación de que el gobierno había perdido el control de su economía, particularmente sobre sus finanzas y sobre el mercado cambiario. Estos fueron los antecedentes sumariamente expresados, de las medidas que el gobierno anunciaría el 1° de septiembre de 1982, entre las que destacaron la nacionalización bancaria y el establecimiento del control de cambio. El mismo día 1° de Septiembre de 1982, el Presidente de la República emitió un Decreto que, invocando causas de interés público, expropió a favor de la Nación todos los activos propiedad de las instituciones de crédito privadas a las que se había otorgado concesión para la prestación del servicio público de banca y crédito. En el artículo primero especifico dichos activos: instalaciones, edificios, mobiliario, equipo activo, cajas, bóvedas, sucursales, agencias, oficinas, todos los demás muebles e inmuebles, en cuanto sean necesarios, a juicio de la Secretaria de Hacienda y Crédito Público, para la continuidad del servicio. En los considerados del citado Decreto se afirmó que el servicio público de la banca y del crédito se había venido concesionado por parte del Ejecutivo federal, a través de contratos administrativos, con el objeto de que colaboren en la atención del servicio que el gobierno no podía proporcionar integralmente. Se expresó también que la concesión, por su propia naturaleza, era temporal, pues sólo podía subsistir mientras el Estado, por razones económicas, administrativas o sociales, no pudiera hacerse cargo directamente de la prestación del servicio público.

La Banca Privada del período de 1978 a 1982 su estructura y funcionamiento estuvieron dominados por tres tendencias principales.

- 1.- La concentración.- conforme al comportamiento general de la economía capitalista, la disminución del número de instituciones de crédito concentró las operaciones en un número muy reducido de ellas.
- 2.- La monopolización.- se observa con claridad media docena de bancos frente a los restantes. Del grupo puntero además sobresalen especialmente dos, que juntos y solos representan la mitad de los activos totales, del financiamiento otorgado de la captación y de las utilidades y el 40% del número total de sucursales.
- 3.- La transnacionalización.- asimismo este pequeño grupo de instituciones establece sucursales en el extranjero para con ello dedicarse a invertir en empresas transnacionales que le reportaban mejores dividendos que las nacionales, haciendo con ello caso omiso al otorgamiento de créditos y financiamientos para la industria nacional, lo que trajo aparejado los fenómenos de la inflación y la devaluación de la moneda.

El decreto del 1º de septiembre de 1982, adoleció defectos jurídicos, como sigue:

- a) Inadecuada aplicación de la Ley de Expropiación al no haber acreditado en forma suficiente las causas de utilidad pública en que se fundó el decreto expropiatorio.
- b) Indefinición y ambigüedad en el objeto de la expropiación, ya que en parte eran los activos de las instituciones de crédito y las acciones de los socios de las entidades mercantiles correspondientes.

Por lo que no deja de tener fundamento lógico la decisión del Presidente en el sentido de que dicho servicio debía desarrollarlo integralmente la entidad estatal. No

obstante, los decretos del Presidente adolecían del vicio de inconstitucionalidad, ya que dichos actos no habían acreditado la utilidad pública de dicha medida, elemento indispensable para la procedencia de la expropiación. La expedición de los decretos de que se trata conlleva también la violación del artículo 89 primera fracción constitucional, porque excede las facultades que tal precepto otorga al Presidente de la República. Ese acto presidencial va mucho más allá de la ejecución de las leyes expedidas por el Congreso de la Unión y de la provisión en la esfera administrativa a su exacta observancia.

SEGUNDO CASO

El 'Decreto por el que se reforma, adiciona y deroga a la Ley Federal de Derechos, prevé la exención parcial del derecho por el uso o aprovechamiento de aquéllas' publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1999. Considero este decreto como caso concreto por lo siguiente; se fundamenta el Presidente en el artículo 89, fracción I constitucional para emitir un decreto, la impugnación es mediante el Juicio Amparo y la emisión de la sentencia solo surte sus efectos para el quejoso. La Suprema Corte dispone: ¹⁰³

AGUAS NACIONALES EXTRAÍDAS DEL SUBSUELO. ES PROCEDENTE EL AMPARO QUE SE INTERPONE EN CONTRA DEL ARTÍCULO SEGUNDO TRANSITORIO, FRACCIÓN IX, DEL DECRETO POR EL QUE SE REFORMA, ADICIONA Y DEROGA A LA LEY FEDERAL DE DERECHOS, QUE PREVE LA EXENCIÓN PARCIAL DEL DERECHO POR EL USO O APROVECHAMIENTO DE AQUÉLLAS (DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN DE TREINTA Y UNO DE DICIEMBRE DE MIL NOVECIENTOS NOVENTA Y NUEVE) *Del análisis del referido precepto legal que establece que para el ejercicio fiscal del dos mil, las industrias de la celulosa y el papel que se ubiquen en las zonas de disponibilidad 7, 8 y 9, así como aquellas que hayan sido reclasificadas de la zona de disponibilidad 6 a la 5, están autorizadas a pagar únicamente el ochenta por ciento de las*

¹⁰³ Novena Época, Instancia: Segunda Sala, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo: XIII, Junio de 2001, Tesis: 2a. LXXIII/2001, p. 297.

cuotas establecidas en el artículo 223, apartado A, de la Ley Federal de Derechos; se advierte, por un lado, que el mencionado artículo segundo transitorio, fracción IX, se encuentra dentro del propio ordenamiento legal que regula el mecanismo esencial de tributación del derecho por el uso, aprovechamiento o explotación de aguas nacionales; y, por otro, que dicha norma guarda una estrecha relación con los elementos esenciales del tributo de que se trata, concretamente en lo que se refiere a la cuota que se ha de aplicar a la base gravable para determinar su monto. En estas condiciones, resulta evidente que la concesión del amparo que, en su caso, se llegara a decretar contra dicha reforma legislativa sí puede tener efectos restitutorios, pues al constituir un acto formal y materialmente legislativo que modifica sustancialmente uno de los elementos esenciales de la contribución, su inconstitucionalidad necesariamente afecta el mecanismo impositivo esencial y, en consecuencia, se desincorpora de la esfera jurídica del quejoso la obligación de pagar dicha contribución.

Una de las razones del por que no procede este Decreto es por ser contrario a uno de los principios jurídicos que limitan a la **facultad reglamentaria**, como es el principio de subordinación, se pretende reformar, adicionar y derogar una Ley federal y además exentar el derecho por el uso o aprovechamiento de las aguas nacional, lo cual es materia exclusiva del Congreso de la Unión. Esta situación predomina desde hace muchos años hasta nuestros días el uso de las facultades indebidamente que consagra la propia Carta Magna, sin tener límites reales y perjudican aspectos económicos, financieros, políticos y sociales en México.

TERCER CASO

Con fecha 30 de enero de 2001, el Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, expidió el **'Decreto por el que se establece que en el territorio nacional habrá cuatro zonas de husos horarios y se abrogan los diversos relativos a los horarios estacionales en los Estados Unidos Mexicanos, publicados el 4 de enero de 1996, 13 de agosto de 1997, 31 de julio de 1998 y 29 de marzo de 1999, respectivamente.'**

El Presidente Constitucional, fundó el decreto en los artículos 89, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 27 y 33 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Como se determina en el decreto, el establecimiento del horario estacional se funda y motiva en normas y razones relacionadas con la energía eléctrica, materia que constitucional y legalmente corresponde regular al Congreso de la Unión. En el marco constitucional, en materia de energía eléctrica, únicamente otorga facultades a la federación, lo cual hace en diversos preceptos; en el artículo 73, fracción X, se faculta al Congreso para legislar en toda la República sobre energía eléctrica y en el artículo 27 constitucional, párrafo sexto, se atribuyen a la Federación diversas actividades relacionadas con la energía eléctrica.

En el marco legal, el Congreso de la Unión en ejercicio de las facultades constitucionales antes descritas expidió la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica. En el primero de los ordenamientos mencionados establece en el artículo 33, que corresponde a la Secretaría de Energía el despacho de los siguientes asuntos: *"I. Conducir la política energética del país... VIII. Realizar y promover estudios e investigaciones sobre ahorro de energía, estructuras, costos, proyectos, mercados, precios y tarifas, activos, procedimientos, reglas, normas y demás aspectos relacionados con el sector energético y proponer, en su caso, las acciones conducentes..."*

Si dentro de las facultades del Presidente de la República se encuentra la de realizar las acciones que requieran la planeación y operación del sistema eléctrico nacional, así como tomar las medidas para propiciar su utilización racional; consecuentemente, le corresponde fijar los *horarios estacionales* precisamente como una medida de esa naturaleza. Por todo lo anterior, el Presidente de la República en ejercicio de la **facultad reglamentaria**, puede *proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de las leyes*

citadas, mediante el establecimiento del horario estacional pero no se especifica en ninguna fracción de los artículos invocados lo faculta para "*... imponer husos horarios distintos a los que convencionalmente corresponden a las distintas partes del territorio mexicano.*"

El Presidente de la República no está promulgando ni ejecutando alguna ley que hubiere expedido el Congreso de la Unión, por lo que no ejerce la **facultad reglamentaria** en términos del artículo 89, fracción I, de la Constitución. Se desprende que, el Presidente de la República expidió el decreto sin facultades, excediéndose por lo establecido en el artículo 89 fracción I, además contraviniendo el texto del artículo 33 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, máxime que la regulación de la energía corresponde al Congreso, conforme al artículo 73, fracción X, de la Constitución Federal. Por lo tanto, legalmente no puede concluirse en forma alguna que la modificación de los husos horarios tenga su fundamento en disposiciones relativas al ahorro de energía, cuando no se le faculta a expedir un decreto de esa naturaleza, por existir otras figuras jurídicas previstas para llevar a cabo el ahorro de energía, que supuestamente se pretende lograr con dicha modificación a través del decreto. Ahora bien, el artículo 89, fracción I, constitucional, establece:

Las facultades y obligaciones del Presidente, son las siguientes:

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

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, en múltiples criterios ha definido la facultad del Ejecutivo federal se consagra en dicho dispositivo constitucional, sosteniendo esencialmente que el Presidente de la República, *para proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de las leyes*, está autorizado para expedir las normas reglamentarias necesarias que tiendan a la ejecución de las leyes emanadas del Congreso de la Unión; de

manera que esas disposiciones reglamentarias, aunque desde el punto de vista material son similares a las normas expedidas por el órgano legislativo, en cuanto son generales, abstractas e impersonales y de observancia obligatoria, se distinguen de estas últimas, básicamente por dos razones, primera, provienen de un órgano que desde el punto de vista constitucional, no expresa la voluntad general, sino la de un órgano instituido para acatarla, como es el titular del Poder Ejecutivo y, la segunda, porque son, por definición, normas subordinadas a las disposiciones legales que reglamentan.

Sin embargo, con independencia de la aplicación de diversos husos, horarios sea o no un mecanismo de ahorro de energía eléctrica, lo cierto es que, como ha quedado desarrollado en los párrafos precedentes, los husos horarios forman parte del sistema de medición de tiempo y en tal virtud el Congreso de la Unión tiene la facultad de legislar en lo relativo al sistema general de pesas y medidas que debe adoptarse en el país, ante tal evento es inconcuso que ninguna otra autoridad federal, local o del Distrito Federal está autorizada para regular dichos aspectos, ya que de hacerlo invadiendo el ámbito de atribuciones que constitucionalmente corresponden a dicho órgano legislativo. La Suprema Corte sostiene:¹⁰⁴

HUSOS HORARIOS. SU APLICACIÓN POR EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA A TRAVÉS DEL DECRETO DE TREINTA DE ENERO DE DOS MIL UNO, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL PRIMERO DE FEBRERO DEL MISMO AÑO, VIOLA EL ARTÍCULO 89, FRACCIÓN I, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. *Ha sido criterio reiterado de esta Suprema Corte de Justicia que la facultad reglamentaria del Presidente de la República se encuentra sujeta a dos principios fundamentales: el de reserva de la ley y el de subordinación jerárquica a la misma: por el primero se prohíbe que el reglamento aborde materias reservadas a las leyes del Congreso de la Unión, y por el segundo, se exige que el reglamento esté precedido de una ley cuyas disposiciones complementen o pormenorice sin contrariarlas ni cambiarlas, en virtud de que por ellas encuentra su justificación y medida, ya que sólo tiene la finalidad de desarrollarlas, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia. Ahora bien, de acuerdo con el artículo 5o. de la Ley Federal*

¹⁰⁴ 9ª ep. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, t. XIV, septiembre de 2001, Tesis: P.J.107/2001, p.1101.

sobre Metrología y Normalización, ordenamiento que se basa en la fracción XVIII del artículo 73 constitucional, el Sistema General de Unidades de Medida que es único y de uso legal en los Estados Unidos Mexicanos, se integra, entre otras, con las unidades básicas del Sistema Internacional de Unidades y con las no comprendidas en dicho sistema pero que acepte la Conferencia General de Pesas y Medidas y se incluyan en normas oficiales mexicanas; como tales condiciones se han actualizado, resulta que el legislador mexicano ha establecido que para medir el tiempo sólo se usan unidades de segundo, de minuto, de hora y de día, las cuales tienen valores bien determinados que no pueden ser alterados o modificados por un decreto o reglamento administrativo; así, la unidad llamada día, conforme al sistema adoptado, es equivalente a veinticuatro horas, a mil cuatrocientos cuarenta minutos o a ochenta y seis mil cuatrocientos segundos. En el decreto mencionado, el Presidente de la República dispone que a las dos horas del primer domingo de mayo de cada año, el territorio que comprende al Distrito Federal cambie la aplicación del huso horario correspondiente al meridiano 90° al del meridiano 75°, ambos al oeste del meridiano de Greenwich, y que a las dos horas del último domingo de septiembre de cada año, cambie la aplicación del huso horario correspondiente al meridiano 75° al del meridiano 90°, también al oeste del meridiano de Greenwich, lo cual tiene como consecuencia que en el primer caso el día tenga veintitrés horas, y en el segundo veinticinco, ya que al existir en cada huso una hora distinta, el mecanismo de cambiar de un huso horario a otro provoca que el tiempo se mida a partir de diversos momentos. Por tanto, como la facultad reglamentaria que instituye la fracción I del artículo 89 constitucional a favor del Presidente de la República no le permite contrariar, alterar o cambiar la ley, debe concluirse que con la aplicación de husos horarios, que hace en el decreto referido, viola la disposición constitucional acabada de citar, en relación con el artículo 73, fracción XVIII, también constitucional y el artículo 5o. de la Ley Federal sobre Metrología y Normalización.

HUSOS HORARIOS. SÓLO EL CONGRESO DE LA UNIÓN TIENE FACULTAD PARA LEGISLAR SOBRE SU APLICACIÓN, CON MOTIVO DE QUE LA FRACCIÓN XVIII DEL ARTÍCULO 73 CONSTITUCIONAL LO AUTORIZA PARA ESTABLECER UN SISTEMA GENERAL DE PESAS Y MEDIDAS. El aludido precepto constitucional dispone que es facultad del Congreso de la Unión adoptar un sistema general de pesas y medidas, esto es, un conjunto de normas y procedimientos concatenados que tienen como finalidad determinar el peso o la magnitud que universalmente tiene una cosa en comparación con otra, tomada para definir, por comparación, todas las de su especie. En uso de esa facultad, dicho órgano legislativo emitió la Ley Federal sobre Metrología y Normalización, de cuyo artículo 5o. se advierte que el Sistema General de Unidades de Medida es el único legal y de uso obligatorio en los Estados Unidos Mexicanos, el cual se integra, entre otras unidades, con las básicas del Sistema Internacional de Unidades y con las no comprendidas en dicho sistema pero que acepte la Conferencia General de Pesas y Medidas y que se incluyan en normas oficiales mexicanas, de lo que se obtiene que las unidades para medir el tiempo son el segundo que es la unidad básica de tiempo dentro del Sistema Internacional de Unidades, así como el minuto, la hora y el día, toda vez que éstas son aceptadas por la Conferencia General de Pesas y Medidas y se contienen en la Norma Oficial

Mexicana NOM-008-SCFI-1993, relativa al Sistema General de Unidades de Medida (General System of Units), publicada en el Diario Oficial de la Federación el catorce de octubre de mil novecientos noventa y tres. Por su parte, los husos horarios son las divisiones imaginarias de la tierra que permiten determinar el momento y el lugar de la misma en que debe computarse el tiempo y se utilizan para la unificación horario a nivel mundial, de modo que la conjunción de tales elementos relacionados entre sí (unidades de medida y husos horarios), permiten establecer un sistema de medida de tiempo. Por tanto, si conforme al artículo 73, fracción XVIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos corresponde al Congreso de la Unión adoptar para el país un sistema general de pesas y medidas en el que debe incluirse un sistema de medición de tiempo que se integra con las unidades mencionadas y si, por otra parte, los husos horarios integran ese sistema, es inconcuso que la invocada disposición constitucional otorga sólo a dicho órgano legislativo la facultad de expedir leyes en lo relativo a los mencionados husos horarios, para establecer los que deben aplicarse en la República mexicana.¹⁰⁵

CUARTO CASO

El Presidente de los Estados Unidos Mexicanos emite 'Decreto por el que se exime del pago de los impuestos que se indican y se amplía el estímulo fiscal que se menciona' y rubricado por el Secretario de Hacienda y Crédito Público, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 5 de marzo de 2002, facultado por el artículo 89, fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y artículo 39, fracciones I, II y III, del Código Federal de la Federación. Analizaremos específicamente su artículo primero y como consecuencia, los numerales primero y segundo transitorios que textualmente se transcriben a continuación:

Artículo primero.- *Se exime totalmente a los contribuyentes del pago del impuesto especial sobre producción y servicios que se cause por la importación o la enajenación de aguas gasificadas o minerales; refrescos; bebidas hidratantes o rehidratantes; concentrados, polvos, jarabes, esencias o extractos de sabores, que al diluirse permitan obtener refrescos, bebidas hidratantes o*

¹⁰⁵ 9ª Ep. Instancia: Pleno, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo: XIV, Septiembre de 2001, Tesis: P. /J. 106/2001, p.1099.

rehidratantes que utilicen edulcorantes distintos del azúcar de caña; así como de jarabes o concentrados para preparar refrescos que ese expendan envases abiertos utilizando aparatos automáticos, eléctricos o mecánicos, que utilicen edulcorantes distintos del azúcar de caña a que se refieren los incisos G y H) de la fracción I del artículo 2º de la Ley de Impuestos Especial sobre Producción y Servicios.

*“Los contribuyentes que apliquen la exención mencionada, no trasladarán cantidad alguna por concepto de impuesto especial sobre producción y servicios en la enajenación de los bienes a que se refiere el párrafo anterior. **Transitorios. Primero.** El presente decreto entrará en vigor al día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación. **Segundo.** El artículo primero de este decreto estará en vigor hasta el 30 de septiembre de 2002...”*

Dichos preceptos transgredió el artículo 89 fracción I por los siguientes motivos:

- 1) Que el Ejecutivo federal no está facultado para otorgar exenciones de impuestos, sino que es atribución del poder Legislativo federal establecer las contribuciones y, por tanto, todos sus elementos, inclusive la exención, por lo que invade su esfera de competencia constitucional.
- 2) Que el poder Ejecutivo federal excedió su **facultad reglamentaria** al emitir disposiciones de observancia general que contradicen las normas jurídicas aprobadas por el Congreso de la Unión, esto es, que en ejercicio de esa facultad no puede imponer mayores alcances ni más limitaciones que las establecidas en la ley, sino únicamente complementar y establecer los mecanismos para su aplicabilidad; además, no obstante que el poder Legislativo Federal estableció un gravamen a los productos que utilicen edulcorantes distintos al azúcar de caña por medio de una norma general, el Presidente de la República eximió a los contribuyentes de su pago, lo que implica un acto derogatorio de la norma, facultad exclusiva del Congreso de

la Unión, en términos de lo dispuesto en los artículos 72, inciso f), 73, fracción VII y 74 de la Constitución Federal.

- 3) Que conforme al artículo 49 constitucional, dos o más Poderes de la Unión no puede concentrarse en una sola persona, cuyas excepciones se encuentran previstas en la propia Constitución Federal (artículos 29 y 131) y no en una disposición de carácter secundario, por lo que es claro, se está en el caso del ejercicio de una facultad extraordinaria materialmente legislativa, a partir de la cual el Ejecutivo federal pueda ejercer directamente la potestad para crear leyes.

El mencionado decreto, el Presidente de la República, invocando la citada disposición del Código Fiscal de la Federación, libera temporalmente del pago del impuesto especial sobre producción y servicios a esa rama de actividad, transgrede dicho dispositivo, ya que lo expidió sin haberse actualizado ninguna de las situaciones extraordinarias derivadas de fenómenos naturales, sociales o económicos, que como presupuestos de su aplicación, exige la ley, esto es, hechos imprevisibles que el legislador no podía haber conocido al momento de crear el tributo; en vez de ello el decreto liberó del pago del tributo a un grupo de empresas en contravención a la determinación del Legislativo, cuya intención fue, precisamente, que debían pagar el impuesto. La Suprema Corte sostiene:¹⁰⁶

EXENCIONES FISCALES. EL ARTÍCULO 39, FRACCIÓN I, DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN, NO FACULTA AL EJECUTIVO FEDERAL PARA ESTABLECERLAS. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 73,

¹⁰⁶ 9ª Ep. Instancia: Pleno, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo: XVI, Julio de 2002, Tesis: P. /J. 30/2002, p. 999.

fracción VII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Congreso de la Unión tiene la facultad de imponer, mediante la expedición de leyes, las contribuciones necesarias a cubrir el presupuesto público, y acorde con el artículo 89, fracción I, del mismo Ordenamiento Fundamental, es obligación del Poder Ejecutivo Federal recaudar tales contribuciones en acatamiento a dichas leyes, por lo que cuando el artículo 39, fracción I, del Código Fiscal de la Federación lo faculta para eximir parcial o totalmente del pago de contribuciones y sus accesorios durante un tiempo determinado a algunos contribuyentes, siempre que se presenten situaciones de emergencia y mediante la expedición de resoluciones de carácter general, esa facultad se limita a liberar de pago a dichos contribuyentes, pero no significa que se le conceda la facultad de establecer exenciones fiscales, puesto que el ejercicio de esta facultad corresponde exclusivamente al Poder Legislativo al establecer los tributos.

De igual manera, al eximir del pago del tributo por estimar su aplicación afecta a esa rama de la industria, contrario a la voluntad del Congreso de la Unión expresada en la ley que establece el tributo y hace nugatoria no sólo la ley que lo crea, al eliminar totalmente y durante cierto tiempo el pago del impuesto especial sobre producción y servicios, por primera vez se incluye a la rama de la industria cuando usa en su elaboración edulcorantes distintos al azúcar de caña y contaría también el fin extra - fiscal, consistente en la protección de la industria azucarera nacional. En la explicación de estos casos concretos mi intención es determinar la importancia de esta **facultad reglamentaria** del Presidente de la República. Es por esto que también es importante resaltar cuales son los medios de impugnación existentes en México para demandar, si algún reglamento o decreto es en perjuicio por uso indebido de esta **facultad reglamentaria**.

II.-MEDIOS DE CONTROL CONSTITUCIONAL

En el presente apartado explicare cuales son los siguientes medios de impugnación por los cuales se puede solicitar la protección jurisdiccional contra las leyes

inconstitucionales y perjudiquen la seguridad e integridad de alguna persona física o moral; así como los aspectos fundamentales que se dan durante su procedencia en la reclamación constitucional.

1. - Juicio de Amparo

El Juicio de Amparo, es el medio protector por excelencia de las garantías individuales establecidas en la Constitución Federal. Específicamente, tiene por objeto resolver conflictos que se presenten, según lo establecido en el artículo primero de la Ley de Amparo vigente:

- i. Por leyes o actos de las autoridades que violen garantías individuales.
- ii. Por leyes o actos de la autoridad federal que restrinjan o vulneren la soberanía de los Estados o del Distrito Federal.
- iii. Por leyes o actos de estos últimos que afecten la competencia federal.

Las partes que intervienen en un juicio de amparo son, artículo 5 de la Ley de Amparo:

- I) El quejoso o agraviado; es aquella persona que inicia el juicio para reclamar un acto o ley de una autoridad, por presunta violación de garantías individuales o de distribución de competencias entre la Federación y los Estados de la República.
- II) La autoridad responsable; es todo aquel órgano o funcionario al que la ley otorga facultades de naturaleza pública y que realiza actos que afectan las garantías individuales de las personas. Es importante destacar que para

emitir esos actos, la autoridad actúa unilateralmente, porque no necesita recurrir a los tribunales ni obtener el consentimiento del afectado.

- III) El tercero perjudicado; es la persona que tiene interés en que subsista el acto que se reclama. Pueden serlo, por ejemplo, la contraparte del quejoso cuando el acto motivo del amparo provenga de un juicio del orden civil, o la persona que tenga derecho a la reparación de daño sufrido por la comisión de un delito. Cabe señalar que no en todos los casos existe tercero perjudicado, por ejemplo, cuando se promueve un amparo en contra de una multa en materia fiscal.
- IV) El Ministerio Público; es el representante social que vigila el correcto desarrollo del juicio y puede intervenir si estima que el asunto reviste interés público.

Los sujetos que pueden promover el amparo son, entre otros:

- a. Las personas físicas.
- b. Las personas morales de carácter privado, tales como las empresas mercantiles, las sociedades y las asociaciones civiles (artículo 8 de la Ley Amparo).
- c. Las personas morales oficiales, siempre y cuando promueva el amparo en contra de leyes o actos que afecten sus intereses patrimoniales, situación en la que actuarán como particulares y no como autoridades; entre ellas encontramos a la Federación, los Estados, los Municipios, el Distrito Federal y las entidades paraestatales (artículo 9 de la Ley de Amparo).

Plazo general para la interposición de la demanda de amparo es, en caso del amparo contra leyes, se otorgan 30 días hábiles, artículo 22 de la Ley de Amparo. Existen dos tipos de juicio de amparo, *el indirecto y el directo*. A continuación se indican los órganos a los que corresponde resolverlos- la competencia- y los casos en los que cada uno procede. La procedencia del amparo *indirecto o bi-instancial* deriva del artículo 114 de la Ley de Amparo. En el título segundo del juicio de amparo ante los Juzgados de Distrito, capítulo primero de los actos materia del juicio, menciona en el artículo 114, contra que procede el amparo indirecto. La competencia del amparo indirecto es de los Juzgados de Distrito y en algunos casos los Tribunales Unitarios de Circuito. Procede en: *"I. contra leyes federales o locales, tratados internacionales, reglamentos expedidos por el Presidente de la República de acuerdo con la fracción I del artículo 89 constitucional, reglamentos de leyes locales expedidos por los gobernadores de los Estados, u otros gobernadores, decretos o acuerdos de observancia general, que por su sola entrada en vigor o con motivo del primer acto de aplicación, causen perjuicios al quejoso;"* . . .

El juicio de amparo directo es aquel que se instaura ante los Tribunales Colegiados de Circuito en única instancia; es aquel respecto del cual dichos órganos judiciales federales conocen en jurisdicción originaria, esto es, sin que antes de su injerencia haya habido ninguna otra instancia, a diferencia de lo que sucede tratándose de amparo indirecto, del que conocen en segunda instancia o en jurisdicción derivada, mediante la interposición del recurso de revisión contra las sentencias constitucionales pronunciadas por los Jueces de Distrito. ¹⁰⁷ El amparo directo compete conocer a los Tribunales Colegiados de Circuito y, en algunos casos, la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Y procede en contra de: sentencias definitivas, laudos-determinaciones en materia laboral- y resoluciones que pongan fin al juicio, dictados por tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, que afecten la defensa del quejoso y en

¹⁰⁷ Burgoa Orihuela Ignacio. Juicio de Amparo. México. 35ª ed. Porrúa. 1999. p 809.

contra de los cuales no exista algún otro medio de defensa por medio del cual puedan ser modificados o dejados sin efecto. El artículo 76, capítulo X de las sentencias menciona que se pronuncien en los juicios de amparo, sólo se ocuparán de los individuos particulares o de las personas morales, privadas u oficiales que lo hubiese solicitado, limitándose a ampararlos y protegerlos, si procediere, en el caso especial sobre el que verse la demanda, sin hacer una declaración general respecto de la ley o acto que la motivare. Los alcances de los efectos de las sentencias de amparo de conformidad con el mencionado principio de *relatividad de las sentencias de amparo*, también conocido como “*Fórmula Otero*”, sus efectos sólo benefician a la persona que lo haya promovido, pero no a la generalidad de la población. Ese principio,¹⁰⁸ que reproduce ideológica y gramaticalmente la fórmula creadora por Don Mariano Otero acerca de los efectos relativos de las resoluciones dictadas en los juicios de amparo, consignada en el artículo 25 del Acta de Reformas del 47, corroborado por el artículo 76 de la Ley de Amparo vigente, en términos parecidos. En este sentido existe la siguiente tesis.¹⁰⁹

DECRETO EXPEDIDO POR EL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA. INCONSTITUCIONALIDAD DE. SU ESTUDIO A TRAVES DEL JUICIO DE AMPARO DIRECTO. *El decreto administrativo es la expresión jurídica de la voluntad del órgano ejecutivo, que dicta resoluciones en el ejercicio de sus funciones, sobre una especie particular de los negocios públicos y tiene su base constitucional en la fracción I del artículo 89 constitucional, de acuerdo con el cual, el Presidente de la República tiene facultades para emitir decretos, que desde un punto de vista formal son actos administrativos porque emanan de un órgano de tal naturaleza, pero que desde el punto de vista material, son actos creadores de situaciones jurídicas abstractas, generales e impersonales y que vienen a ser una forma de proveer a la observancia de las leyes. Existen decretos que tienen efectos generales y abstractos, que formalmente tienen una naturaleza administrativa y materialmente legislativa, es decir, son actos regla, y por ende, para su impugnación se aplican las reglas del amparo contra leyes. En efecto, si el decreto impugnado contiene disposiciones de carácter general y es materialmente legislativo, para su impugnación se deben seguir las mismas reglas que el amparo contra leyes. Ahora bien, conforme a lo*

¹⁰⁸ Idem. p. 276.

¹⁰⁹ 8ª Ép. Instancia: Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito. Semanario Judicial de la Federación. t. XII, Noviembre de 1993. p.333.

dispuesto por el artículo 107 fracción V, inciso b), de la Constitución Federal, 44 fracción I, inciso b), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; y 158 de la Ley de Amparo, el juicio de amparo directo procede contra sentencias definitivas, laudos o resoluciones que ponen fin al juicio, dictadas por los tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, respecto de los cuales no procede ningún otro medio de defensa por el que puedan ser revocados o modificados. Así de la lectura de los citados preceptos, se aprecia que en esta instancia no se enjuicia a la ley, sino que se revisa la legalidad de la resolución dictada por el juez común; de manera que, cuando se estima que la aplicación de una ley, que hace la Sala o Junta responsable como resultado de un juicio, resulta violatoria de garantías, el concepto de violación en que se alegue una inconstitucionalidad de tal naturaleza, no puede serlo en forma alguna en contra de la ley, sino de la sentencia o laudo mismo, en los términos del artículo 166, fracción IV de la Ley de Amparo. En el presente caso, la parte quejosa controvierte una sentencia, y en sus conceptos de violación hace valer la inconstitucionalidad de un decreto presidencial, que se encuentra entre los actos de autoridad cuya inconstitucionalidad puede ser alegada por excepción en amparo directo del cual toca conocer a un Tribunal Colegiado de Circuito.

*Amparo contra leyes,*¹¹⁰ la idea usual sobre leyes, según lo mencionado en el tema de las diferencias entre reglamento y ley en el presente trabajo consiste en que son ordenamientos generales, abstractos e impersonales. La ley comprenden las leyes federales, las emitidas por las Legislaturas de los Estados, los tratados internacionales, los reglamentos federales y locales, así como todo ordenamiento que reviste carácter general, a mi parecer considero su fundamento legal en el artículo 107, fracción VIII de la constitución y artículo 158 de la Ley de Amparo, tercer párrafo. Así también el amparo contra leyes tiene su base en el artículo 133 de la ley fundamental, en donde se consagra el principio de supremacía constitucional.

Artículo 107. Todas las controversias de que habla el Artículo 103 se sujetarán a los procedimientos y formas del orden jurídico que determine la ley, de acuerdo a las bases siguientes:

(. . .)

¹¹⁰ Memoria del Congreso Nacional de Jueces de Distrito. Consejo de la Judicatura Federal. México. Amparo Contra Leyes Federales o Locales y Tratados Internacionales. 1ª ed. SCJN. 1999. p. 516.

VIII.- Contra las sentencias que pronuncien en amparo los Jueces de Distrito o los Tribunales Unitarios de Circuito procede revisión. De ella conocerá la Suprema Corte de Justicia:

a) Cuando habiéndose impugnado en la demanda de amparo, por estimarlos directamente violatorios de esta Constitución, leyes federales o locales, tratados internacionales, reglamentos expedidos por el Presidente de la República de acuerdo con la fracción I del artículo 89 de esta Constitución y reglamentos de leyes locales expedidos por los gobernadores de los Estados o por el Jefe del Distrito Federal, subsista en el recurso el problema de constitucionalidad;

Artículo 158, tercer párrafo de la Ley de Amparo:

Quando dentro del juicio surjan cuestiones, que no sean de imposible reparación, sobre constitucionalidad de leyes, tratados internacionales o reglamentos, sólo podrán hacerse valer en el amparo directo que proceda en contra de la sentencia definitiva, laudo o solución que pongan fin al juicio.

Sigue refiriendo esta obra en los casos para impugnar una ley de inconstitucionalidad

consiste en: ¹¹¹

a) Para el caso de las leyes "auto- aplicativas" (cuando por su sola entrada en vigor le cause perjuicios al quejoso) de la manera siguiente;

1.- La primera oportunidad se presenta durante los 30 días siguientes a su entrada en vigor, artículo 22, fracción I de la Ley de Amparo.

2.- La segunda durante los 15 días siguientes al primer acto de aplicación, artículo 21 y del artículo 73 de la Ley de Amparo, fracción XII, párrafo tercero.

¹¹¹ Memoria del Congreso Nacional de Jueces de Distrito. Consejo de la Judicatura Federal. México.1999. Amparo Contra Leyes Federales o Locales y Tratados Internacionales. 1ª ed. SCJN. p. 517.

3.- La tercera se produce cuando aun habiendo sido auto aplicativo y contra el primer acto de aplicación proceda algún recurso ordinario y este sea agotado, artículo 73, fracción XII, párrafo tercero de la Ley de Amparo. En este caso, la demanda contra la ley aplica es competencia de la Suprema Corte de Justicia (artículo 84, fracción II de la Ley de Amparo).

b) Las leyes "hetero – aplicativas" (cuando por motivo de un acto de aplicación le cause esos perjuicios al gobernado), pueden impugnarse dentro de los 15 días hábiles siguientes al primer acto de aplicación, que bien puede ser un acto genérico o una sentencia definitiva.

Es de mi interés referirme al autor Juventino V. Castro, al respecto menciona¹¹² que *"un reclamo contra actos de autoridad que se aprecian como inconstitucionales y otro diverso por leyes a los cuales se tilda igualmente de inconstitucionales. El acto de autoridad se reclama ya sea porque no se basó en una norma jurídica promulgada o se fundo incorrectamente en ella. Impugnada por una persona que afirma a sido agraviada por el acto de aplicación de una ley, es decir, controvierte el fundamento legal más no juzga la ley misma. En este caso la litis en el amparo no examina la constitucionalidad de la ley, sino su ajuste legal al caso concreto. Es una cuestión de legalidad y probablemente una sentencia relativa. En el acto legislativo se discute si el legislador no debería de haber expedido una ley, por contravenir la Constitución. Si es fundado un amparo contra leyes, el Más Alto Tribunal de la República, optaría por resolver que por ser inconstitucional no se le debe aplicar al caso concreto. Aunque ya se ha dispuesto que la ley por esencia y naturaleza es general, impersonal y abstracta. Todos estos argumentos se concreta a saber que es la norma general, cuál es su acto de aplicación y cuáles sus efectos. Sin embargo en el proceso constitucional,*

¹¹² Juventino V. Castro. Artículo 105 Constitucional. México. 3ª ed. Porrúa. 2000. p. 31.

el amparo contra leyes no se contempla el acto de aplicación, sino que se discute la esencia de la ley.”

2. - Controversia Constitucional

La Controversia Constitucional, se desprende de la Enciclopedia Jurídica Mexicana como: *“las controversias de carácter jurídico que, como consecuencia de la estructura federal y de la división de poderes en el Estado mexicano, pueden urgir entre diferentes órdenes normativos, entre órganos que pertenezcan a órdenes distintos, así como entre órganos que formen parte del mismo orden, las que pueden ser planteadas en forma directa ante el pleno de la SCJN, de acuerdo con la fracción I del artículo 105 de la Constitución.”*

Juventino V. Castro hace referencia;¹¹³ *“las controversias constitucionales son procedimientos planteados en forma de juicio ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, accionables por la Federación, los Estados, el Distrito Federal o cuerpos de carácter municipal, y que tienen por objeto solicitar la invalidación de normas generales o de actos no legislativos de otros entes oficiales similares, alegándose que tales normas o actos no se ajustan a lo constitucionalmente ordenado; o bien reclamándose la resolución de diferencias contenciosas sobre límites de los Estados; con el objeto de que se decreto la legal vigencia o la invalidez de las normas o actos impugnados, o el arreglo de límites entre Estados que disienten todo ello para preservar el sistema y la estructura de la Constitución Política.”*

Según se advierte el federalismo y la salvaguarda de la división de poderes son los elementos que determinan la existencia de la controversia constitucional. La controversia

¹¹³ Juventino V. Castro. Ob. Cit. p. 61.

constitucional puede ser considerada desde dos puntos de vista: en primer lugar, como un medio de protección del sistema federal de gobierno, destinado a mantener la afectividad de las normas constitucionales que dan atribuciones específicas a los órganos originarios del Estado; y por otro, como uno de los mecanismos contemplados por el derecho procesal constitucional, cuyo fin radica en salvaguardar las disposiciones constitucionales contra actos, normas generales o tratados internacionales que pretendan suprimir el orden previsto por la Constitución. *En cuanto a sus características de la Controversia Constitucional, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia ha identificado las siguientes:*¹¹⁴

- ❖ Se insta para garantizar el principio de división de poderes, pues mediante ella se plantea una invasión de las esferas competenciales establecidas en la Constitución;
- ❖ Constituye un verdadero juicio entre los poderes, entes u órganos que se precisan en la fracción I del artículo 105 de la Constitución Federal;
- ❖ Sólo puede ser promovida por la Federación, los Estados, los Municipios y el Distrito Federal;
- ❖ Supone la existencia de un agravio en perjuicio del promovente;
- ❖ Entraña la realización de todo un proceso (demanda, contestación de demanda, pruebas, alegatos y sentencia);
- ❖ No es procedente para impugnar normas generales en materia electoral;
- ❖ Es procedente para impugnar tanto normas generales como actos de entidades federativas, y

¹¹⁴ Tesis P/J. 71/2000, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.9ª EP. t. XII. agosto de 2000. p. 965.

- ❖ Los efectos de la sentencia, en el caso de normas generales, consistirán en declarar la invalidez de la norma con efectos *erga omnes* (aplicable a todo), siempre que se trate de disposiciones de los Estados o de los Municipios impugnados por la Federación, de los Municipios impugnados por los Estados, o bien, en conflictos de órganos de atribución y siempre que haya sido aprobada por una mayoría de por lo menos ocho votos de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia.

En el artículo 105, fracción I, segundo párrafo, inciso c) de la Carta Magna, menciona:

Artículo 105. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

I.- De las controversias constitucionales que, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, se susciten entre:

(...)

c).- El Poder Ejecutivo y el Congreso de la Unión; aquél y cualquiera de las Cámaras de éste o, en su caso, la Comisión Permanente, sean como órganos federales o del Distrito Federal;

(...)

Siempre que las controversias versen sobre disposiciones generales de los Estados o de los municipios impugnadas por la Federación, de los municipios impugnadas por los Estados, o en los casos a que se refieren los incisos c), h) y k) anteriores, y la resolución de la Suprema Corte de Justicia las declare inválidas, dicha resolución tendrá efectos generales cuando hubiera sido aprobada por una mayoría de por lo menos ocho votos.

En los demás casos, las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia tendrán efectos únicamente respecto de las partes en la controversia.

El régimen federal se traduce en una precisa distribución de competencias, el poder se divide para que no se concentre en un solo individuo; pero tales circunstancias serían inútiles si no trajeran aparejado el bienestar de la soberanía nacional, que no reside en un órgano gubernamental determinado, sino en el pueblo. Puede considerarse el siguiente concepto de controversia constitucional como juicio de única instancia que, ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, plantean la Federación, un Estado, el Distrito Federal o un Municipio, para demandar la reparación de un agravio producido por una norma general o un acto que, en ejercicio excesivo de sus atribuciones constitucionales, fue responsabilidad de alguno de los órganos de gobierno citados, transgrediendo el reparto de competencias establecidas en la Constitución.

Entonces, la tutela jurídica de la controversia constitucional es la protección del ámbito de atribuciones de los órganos del Estado que derivan del sistema federal (Federación, Estados, Municipios y Distrito Federal) y del sistema de división de poderes a que se refieren los artículos 40, 41, 49, 115, 116 y 122 de la Constitución Federal, con motivo de sus actos o disposiciones generales que estén en conflicto con la Norma Fundamental, lo cual se encuentra referido a los actos en estricto sentido y a las leyes ordinarias y reglamentos, ya sean federales, locales o municipales e inclusive tratados internacionales. En ese orden de ideas, haré referencia a la obra de Juventino V. Castro;¹¹⁵ *“Sin embargo, dentro de los criterios jurisprudenciales o de simples precedentes, - tal como ocurre en toda la teoría del derecho-, las leyes, reglamentos y decretos se han compactado para hacer una referencia a mandatos o disposiciones de naturaleza general, impersonal y abstracta, que tradicionalmente se atribuyen a las leyes pero que en realidad son referidos a normas jurídicas*

¹¹⁵ Juventino V. Castro. Ob. Cit. p. 69.

generales que obligan a todas las personas inmersas en la hipótesis reglamentaria, y cuyo incumplimiento daría como consecuencia la imposición coactiva o el cumplimiento forzoso, en virtud de que ese atributo pertenece a todas las normas jurídicas."

El trámite de las controversias constitucionales se rige por la *Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* y supletoriamente por el *Código Federal de Procedimientos Civiles vigente*.

El artículo 10 de la Ley Reglamentaria dispone quiénes son las partes en el juicio de controversia constitucional:

- 1.- Actor o demandante: la entidad, poder u órgano que promueva la controversia.
2. - Demandado: la entidad, poder u órgano que hubiere emitido y promulgado la norma general, o bien, pronunciado el acto concreto que sea objeto de la controversia.
3. - Tercero interesado: entidades, poderes u órganos de la fracción I del artículo 105 constitucional, que sin tener el carácter de actores o demandados pudieran resultar afectados por la sentencia.
4. - El Procurador General de la República.

En el artículo 19 de la Ley Reglamentaria enumera varios supuestos de improcedencia de la controversia constitucional:

- A) Contra decisiones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.
- B) Contra normas generales o actos concretos en la materia electoral;

- C) Contra normas generales o actos concretos que sean materia de una controversia pendiente de resolver, siempre y cuando exista identidad de partes, normas generales o actos y conceptos de invalidez;
- D) Contra normas generales o actos concretos que hubieran sido materia de una ejecutoria dictada en otra controversia, o contra las resoluciones dictadas con motivo de su ejecución, si hay identidad de partes, normas generales o actos y conceptos de invalidez y la resolución haya tenido efectos únicamente inter partes;
- E) Cuando hayan cesado los efectos de la norma general o acto concreto materia de la controversia;
- F) Cuando no se haya agotado la vía legalmente prevista para la solución del propio conflicto;
- G) Cuando la demanda se presente fuera de los plazos previstos por el artículo 21 de la ley reglamentaria, y
- H) En los demás casos en que la improcedencia resulte de alguna disposición de dicha ley.

Dentro de las particularidades de las sentencias según lo referido por Juventino V. Castro¹¹⁶ son las siguientes: 1.- En la controversia constitucional se impugna la norma general emitida o promulgada, en este caso por el Poder Ejecutivo facultado por el artículo 89, fracción I; cuya sentencia deberá distinguirse los efectos tanto para la norma general como para el acto jurídico; 2.- Cuando el último párrafo del artículo 105 constitucional se refiere a los dos primeros párrafos de la fracción XVI del artículo 107 constitucional, se esta

¹¹⁶ Idem. p. 116.

ante la repetición del acto reclamado, si en la sentencia ordena se inválida la norma general expedida y se vuelve a dictar una misma norma con el mismo fundamento legal, entonces surge la interrogante si el Poder Judicial puede ordenar al Poder Ejecutivo que no emita en base al artículo 89, fracción I, una norma general o reglamento en tal sentido y si lo hace que puede hacer el Poder Judicial al respecto. Los efectos de las sentencias son ciertos supuestos y previo cumplimiento de requisitos establecidos en la Constitución y en la Ley Reglamentaria, es posible que una controversia constitucional produzca la invalidez absoluta de una norma general. Para ello es preciso, en primer término, la controversia se haya promovido contra una norma de carácter general y la sentencia surta efectos a partir de lo dispuesto por el Máximo Tribunal. Por lo demás, las resoluciones no tienen efectos retroactivos, salvo en materia penal. Por otro lado, el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordena la publicación íntegra de todas las sentencias en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; y si el fallo declara la invalidez de una norma general, se publica también en el Diario Oficial de la Federación y en el órgano oficial donde la norma invalidada se hubiere publicado.

3. - Acción de Inconstitucionalidad

En la Enciclopedia Jurídica Mexicana¹¹⁷ indica que *“las acciones de inconstitucionalidad son el medio de impugnación establecido por la fracción II del artículo 105 de la Constitución para plantear directamente ante el pleno de la SCJN la posible contradicción entre una norma de carácter general, ya sean federales o locales o tratados internacionales, y la propia Constitución. Las acciones de inconstitucionalidad forman parte de las “garantías constitucionales”, es decir, de*

¹¹⁷ Enciclopedia Jurídica Mexicana. México, UNAM. IJ. Porrúa. 1ª ed. 2002. Tomo I. p. 72.

los instrumentos jurídicos, de carácter esencialmente procesal, que tienen por objeto la reparación del orden constitucional cuando ha sido violado o desconocido, así como la evolución y adaptación de sus normas a la realidad.”

El jurista Juventino V. Castro¹¹⁸ define *“las acciones de inconstitucionalidad son procedimientos planteados en forma de juicio ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por órganos legislativos minoritarios, por los partidos políticos con registro federal o estadual, o por el Procurador General de la República, en las cuales se controvierte la posible contradicción entre una norma de carácter general o un tratado internacional, por una parte, y la Constitución, por la otra, exigiéndose en el juicio la invalidación de la norma o del tratado impugnado, para hacer prevalecer los mandatos constitucionales.”*

La jurisprudencia plenaria de la Suprema Corte de Justicia ha establecido las siguientes características de la acción inconstitucional:

- I. Se promueve para alegar la contradicción entre la norma impugnada y la Ley Fundamental.
- II. Puede ser promovida por el Procurador General de la República, los partidos políticos y el 33%, cuando menos, de los integrantes del órgano legislativo que haya expedido la norma.
- III. Supone una solicitud para la Suprema Corte de Justicia de la Nación y analice en abstracto la constitucionalidad de una norma.
- IV. Se trata de un procedimiento.
- V. Puede interponerse para combatir cualquier tipo de normas.
- VI. Sólo procede por lo que respecta a normas generales.

¹¹⁸ Juventino O. Castro. Ob. Cit. p. 123.

- VII. La sentencia tendrá efectos generales siempre que sea aprobada por lo menos por ocho Ministros.

Al igual que otros medios de control constitucional, la acción de inconstitucionalidad comprende el respecto que el legislador debe rendirle a la Ley Fundamental. Mediante una sentencia estimatoria, esto es, que declare la invalidez general de una norma contraria a la Constitución Política; el legislador está obligado a observar el principio de supremacía constitucional antes de expedir cualquier norma general. En México se promueven a *posteriori*, pues la norma es promulgada y publicada antes de cuestionar su constitucionalidad. Los antecedentes señalados permiten conceptuar a la acción de inconstitucionalidad como el procedimiento abstracto de control, de la Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá y resolverá la posible contradicción entre una norma general, un tratado internacional y la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos vigente, en su integridad y, en su caso, declare la invalidez total o parcial de aquellas normas, a fin de garantizar la regularidad constitucional y la certeza del orden jurídico nacional, según lo establecido por el artículo 105, fracción II de la Constitución, 2do párrafo. Las acciones de inconstitucionalidad están reguladas por la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en sus artículos 59 a la 63 y supletoriamente por el Código Federal de Procedimientos Civiles vigente. La acción de inconstitucionalidad puede ser promovida por:

1. - El equivalente al 33% de los integrantes de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, en contra de leyes federales o del Distrito Federal expedidas por aquél;

2. - El equivalente al 33% de los integrantes del Senado, en contra de leyes federales o del Distrito Federal expedidas por el Congreso de la Unión o de tratados internacionales celebrados por el Estado mexicano;
3. - El Procurador General de la República, en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Estado mexicano;
4. - El equivalente al 33% de los integrantes de alguno de los órganos legislativos estatales, en contra de leyes expedidas por el propio órgano.
5. - El equivalente al 33% de los integrantes de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, en contra de leyes expedidas por la propia Asamblea y
6. - Los partidos políticos con registro ante el Instituto Federal Electoral por conducto de sus dirigencias nacionales, en contra de leyes electorales, federales o locales y los partidos políticos con registro estatal, a través de sus dirigencias, pero sólo contra leyes electorales expedidas por el órgano legislativo de la entidad federativa que les otorgó el registro.

Por otra parte, dictada la sentencia, el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordena notificar a las partes y publicarla íntegramente en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, junto con los votos particulares que se formulen. Ahora bien, cuando en la sentencia se declare la invalidez de la norma general, el propio Presidente de la Corte ordena también su inserción en el Diario Oficial de la Federación y en el órgano oficial en que tales normas se hubieran publicado. Las sentencias producen sus efectos a partir de la fecha que determine la Suprema Corte de Justicia de la Nación y la declaración de invalidez, en su caso contengan, no tendrá efectos retroactivos salvo en material penal,

regirán los principios generales y disposiciones legales aplicables de dicha materia. Los efectos de la resolución, fundada en la *Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, son:

**TITULO III DE LAS ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD
CAPITULO III DE LAS SENTENCIAS**

ARTICULO 71. *Al dictar sentencia, la Suprema Corte de Justicia de la Nación deberá corregir los errores que advierta en la cita de los preceptos invocados y suplirá los conceptos de invalidez planteados en la demanda. La Suprema Corte de Justicia de la Nación podrá fundar su declaratoria de inconstitucionalidad en la violación de cualquier precepto constitucional, haya o no sido invocado en el escrito inicial.*

Las sentencias que dicte la Suprema Corte de Justicia de la Nación sobre la no conformidad de leyes electorales a la Constitución, sólo podrán referirse a la violación de los preceptos expresamente señalados en el escrito inicial.

ARTICULO 72. *Las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia sólo podrán declarar la invalidez de las normas impugnadas, si fueren aprobadas por cuando menos ocho votos. Si no se aprobaran por la mayoría indicada, el Tribunal Pleno desestimaré la acción ejercitada y ordenará el archivo del asunto.*

Así misma dispone en los artículos de la misma ley:

ARTICULO 43. *Las razones contenidas en los considerandos que funden los resolutivos de las sentencias aprobadas por cuando menos ocho votos, serán obligatorias para las Salas, tribunales unitarios y colegiados de circuito, juzgados de distrito, tribunales militares, agrarios y judiciales del orden común de los Estados y del Distrito Federal, y administrativos y del trabajo, sean éstos federales o, locales.*

ARTICULO 45. *Las sentencias producirán sus efectos a partir de la fecha que determine la Suprema Corte de Justicia de la Nación. La declaración de invalidez de las sentencias no tendrá efectos retroactivos, salvo en materia penal, en la que regirán los principios generales y disposiciones legales aplicables de esta materia.*

Esta hipótesis ya se presentó en la historia política de México reciente; Carlos Salinas de Gortari siendo Presidente de la República Mexicana tenía la representación mayoría en la Cámara de Diputados para realizar reformas legislativas pero no

constitucionales, no quiso, por razones políticas (someter al debate nacional y por no “asegurar” los acuerdos políticos con el PAN), presentar al conocimiento de las Cámaras una reforma a la ley sobre inversión extranjera. Prefirió de manera anticonstitucional promulgar un reglamento que contradecía absolutamente los principios y alcances de la ley entonces en vigor. El reglamento de la ley para promover la inversión mexicana y regular la inversión extranjera, fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 16 de mayo de 1989, este reglamento contradecía la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera de 1973. La ley de 1973 era altamente proteccionista y nacionalista. Más tarde, se convalidó la situación mediante la Ley de Inversión Extranjera, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 27 de diciembre de 1993.

4.- Recurso de Revisión

Es de hacer notar que la fracción VIII, inciso a), del artículo 107 de la Constitución, previene la competencia de la Suprema Corte para conocer en revisión, no solamente tratándose de reglamentos federales expedidos por el presidente de la República en uso de la **facultad reglamentaria** otorgada por la fracción I, del artículo 89 constitucional, sino también de reglamentos locales para el Distrito Federal; expedidos por el Jefe del Distrito Federal. El artículo 84, fracción I, inciso a), de la Ley de Amparo dispone:

ARTÍCULO 84.- *Es competente la Suprema Corte de Justicia para conocer del recurso de revisión, en los casos siguientes:*

1.- Contra las sentencias pronunciadas en la audiencia constitucional por los jueces de Distrito, cuando:

a) Habiéndose impugnado en la demanda de amparo, por estimarlos inconstitucionales, leyes federales o locales, tratados internacionales,

reglamentos expedidos por el Presidente de la República de acuerdo con la fracción I del artículo 89 constitucional y reglamentos de leyes locales expedidos por los gobernadores de los Estados, o cuando en la sentencia se establezca la interpretación directa de un precepto de la Constitución, subsista en el recurso el problema de constitucionalidad;

III.- LA FACULTAD REGLAMENTARIA DEL PODER EJECUTIVO Y SU RESPONSABILIDAD JURÍDICA

1. - Presidente de la República como servidor público

En opinión del doctor Carlos A. Morales Paulin; *“doctrinalmente el servidor público es toda persona física que independientemente de su nivel jerárquico presta su esfuerzo físico e intelectual a cambio de un salario a los órganos del Estado.”*¹¹⁹ Se puede iniciar señalando quienes son considerados servidores públicos para efectos de la aplicación del Régimen de Responsabilidades previsto en el Título Cuarto de nuestra Carta Magna, de los artículos 108 al 114. En el Artículo 108 constitucional hace referencia a la responsabilidad de los servidores públicos:

Artículo 108. - *Para los efectos de las responsabilidades a que alude este Título se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial Federal y del Poder Judicial del Distrito Federal, los funcionarios y empleados, y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal, así como a los servidores del Instituto Federal Electoral...*

(...)

El Presidente de la República...

(...)

¹¹⁹ Temas Selectos de Derecho Constitucional. Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República. México. 1ª ed. 2003. p.150.

Los Gobernadores de los Estados, los Diputados a las Legislaturas Locales, los Magistrados de los Tribunales Superiores de justicia Locales y, en su caso, los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales...

(....)

Las Constituciones de los Estados de la República precisarán, en los mismos términos del primer párrafo de este artículo y para los efectos de sus responsabilidades, el carácter de servidores públicos de quienes desempeñen empleo, cargo o comisión en los Estados y en los Municipios.

El Presidente de la República es un servidor público en consideración al artículo anterior. La posibilidad de fincar alguna responsabilidad al Presidente de la República Mexicana dentro del marco jurídico de la responsabilidad de los servidores públicos, debe estar sujeta a una normativa jurídica específica, contenida en la Constitución, en la legislación secundaria y con otros ordenamientos jurídicos. Queda comprendido en el marco legal la responsabilidad jurídica de los servidores públicos, principalmente en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos (LFRSP), *que por decreto publicado en el Diario Oficial de la federación con fecha 13 de marzo de 2002 se expidió la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos (LFRASP) y en el artículo segundo transitorio deroga los títulos primero, por lo que se refiere a las responsabilidades administrativas y tercero y cuarto únicamente por lo que respecta al ámbito federal; y en los títulos décimo y decimoprimer del libro segundo del Código Penal Federal, en los artículos 1830,1910,1915, 1916, 2108, 2109 y 2116 del Código Civil Federal. Es responsabilidad jurídica cuando los hechos quedan sometidos a la reacción jurídica contra el daño producido, la finalidad de tal reacción consiste en la represión del mal causado y se alcanza a través del derecho mediante el traslado de la carga del perjuicio por encontrarse en situación de responsabilidad. La Suprema Corte de Justicia*

ha dividido en lo concerniente la responsabilidad jurídica en las siguientes responsabilidades; administrativa, civil, política y penal.¹²⁰

RESPONSABILIDADES DE SERVIDORES PUBLICOS. SUS MODALIDADES DE ACUERDO CON EL TITULO CUARTO CONSTITUCIONAL. *De acuerdo con lo dispuesto por los artículos 108 al 114 de la Constitución Federal, el sistema de responsabilidades de los servidores públicos se conforma por cuatro vertientes: A).- La responsabilidad política para ciertas categorías de servidores públicos de alto rango, por la comisión de actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho; B).- La responsabilidad penal para los servidores públicos que incurran en delito; C).- La responsabilidad administrativa para los que falten a la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en la función pública, y D).- La responsabilidad civil para los servidores públicos que con su actuación ilícita causen daños patrimoniales. Por lo demás, el sistema descansa en un principio de autonomía, conforme al cual para cada tipo de responsabilidad se instituyen órganos, procedimientos, supuestos y sanciones propias, aunque algunas de éstas coincidan desde el punto de vista material, como ocurre tratándose de las sanciones económicas aplicables tanto a la responsabilidad política, a la administrativa o penal, así como la inhabilitación prevista para las dos primeras, de modo que un servidor público puede ser sujeto de varias responsabilidades y, por lo mismo, susceptible de ser sancionado en diferentes vías y con distintas sanciones.*

2. - La Responsabilidad Administrativa

Se entiende por responsabilidad administrativa la derivada de faltas administrativas; es decir, infracciones o contravenciones a preceptos legales dirigidos a conservar la administración pública y no están tipificados como delitos; en la fracción III del artículo 109

¹²⁰ Instancia: Pleno, SJF y su Gaceta, Abril de 1996, Tesis: P. LX/96, p. 128.

Constitucional prevé las sanciones administrativas y el artículo 113 constitucional establece la responsabilidad administrativa del servidor público cuando sus actos u omisiones afecten la legalidad, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus funciones, empleos, cargos y comisiones. El jurista Serra Rojas menciona la responsabilidad administrativa como *“la que surge de actos u omisiones de las autoridades administrativas de toda clase; en el ejercicio de sus funciones y cuando violan, quebrantan o desconocen las normas a que deben atenderse y lesionan intereses públicos o de los particulares.”*¹²¹ El artículo 2 de la *Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos*; nos referimos en adelante respecto a esta ley con las iniciales LFRASP; nos envía al artículo 108 constitucional, en sus párrafos primero y tercero, enumera los servidores públicos; *1.- Representantes de Elección Popular, 2.- Los Miembros del Poder Judicial Federal y del Poder Judicial del Distrito Federal, 3.- Funcionarios y Empleados en General a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal, 4.- Los Gobernadores de los Estados, los Diputados a las legislaturas locales y los magistrados de los Tribunales de Justicia Locales.* La LFRASP, Título Segundo de Responsabilidades Administrativas, capítulo primero, en su artículo 8 menciona las obligaciones de los sujetos de responsabilidad administrativa, las autoridades competentes para la aplicación de esta ley esta regida por el artículo 3. La LFRASP regula en forma general las características de la responsabilidad administrativa, cada autoridad mencionada tiene en su ámbito de competencia su propia aplicación según su ley respectiva. Por ejemplo; en el Legislativo Federal cuenta con la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos; en el Ejecutivo federal, en cada una

¹²¹ Serra Rojas, Andrés. *Diccionario de Ciencia Política*. México. FCE. 1ª ed. 1999. p. 49.

de las entidades de la Administración Pública Federal, deberán existir contralorías internas o unidades de quejas y denuncias. En el Judicial Federal esta regida por la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y además los Organismos Autónomos son regulados por los órganos de control interno. El procedimiento se aplicara según el caso de responsabilidad administrativa y autoridad competente. Las sanciones consistirán de acuerdo al artículo 113 de la Constitución Mexicana; además de las se señalen en las leyes de la dependencia o entidad que se traten; *la suspensión, destitución, inhabilitación, sanciones económicas y las sanciones deberán aplicarse tomando en cuenta los criterios del artículo 14 de la LFRASP.*

ARTÍCULO 14.- *Para la imposición de las sanciones administrativas se tomarán en cuenta los elementos propios del empleo, cargo o comisión que desempeñaba el servidor público cuando incurrió en la falta, que a continuación se refieren:*

I.- La gravedad de la responsabilidad en que se incurra y la conveniencia de suprimir prácticas que infrinjan, en cualquier forma, las disposiciones de la Ley o las que se dicten con base en ella;

II.- Las circunstancias socioeconómicas del servidor público;

III.- El nivel jerárquico y los antecedentes del infractor, entre ellos la antigüedad en el servicio;

IV.- Las condiciones exteriores y los medios de ejecución;

V.- La reincidencia en el incumplimiento de obligaciones, y

VI.- El monto del beneficio, lucro, o daño o perjuicio derivado del incumplimiento de obligaciones. Para los efectos de la Ley, se considerará reincidente al servidor público que habiendo sido declarado responsable del incumplimiento a alguna de las obligaciones a que se refiere el artículo 8 de la Ley, incurra nuevamente en una o varias conductas infractoras a dicho precepto legal.

De acuerdo con el artículo 25 de la LFRASP, podrá el servidor público que resulte responsable interponer el recurso de revocación o impugnarlas directamente ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. Conforme a lo anterior, el artículo 108 segundo párrafo constitucional, el Presidente de la República sólo podrá *ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común*, en consecuencia goza de inmunidad durante el período de su encargo. Este privilegio se ha mantenido hasta nuestros días, la justificación jurídica es considerar lo peligroso que resultaría dar un trato igual al Poder Ejecutivo como servidor público, quien tiene a su cargo la representación del Estado nacional y por tanto la seguridad nacional. Ni en la Constitución, ni en la LFRASP mencionan expresamente como sujeto de responsabilidad al Presidente de la República; reflexionando estas disposiciones legales considero que sí puede ser comprometido administrativamente, según lo establecido por el artículo 108 primer párrafo, *"Para los efectos de las responsabilidades a que alude este Título se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, ..."*

3. - La Responsabilidad Civil

La responsabilidad civil tiene como punto de partida un mal inflingido a un individuo o a varios en lo particular, el perjudicado deberá limitarse a solicitar, ante los Tribunales competentes, la reparación del daño o perjuicio ocasionado. Además tiene un nexo jurídico de obligación entre dos sujetos, que los pueda convertir a uno en acreedor y a otro en deudor. La responsabilidad civil deriva de tres orígenes; responsabilidad objetiva, actos ilícitos o incumplimiento de una obligación. En el artículo 111 constitucional menciona las demandas del orden civil que se entablen contra cualquier servidor público, no se requerirá

declaración de procedencia, no será necesario se refiera al fuero de que gozan determinados servidores públicos a efecto de hacer exigible la misma. Derivada de la responsabilidad civil se instituyó también la responsabilidad patrimonial del Estado, misma que se establece como objetiva y directa, elevado a nivel constitucional en el artículo 113, según párrafo; *'La responsabilidad del Estado por los daños que, con motivo de su actividad administrativa irregular, causa en los bienes o derechos de los particulares, será objetiva y directa. Los particulares tendrán derecho a una indemnización conforme a las bases, límites y procedimientos que establezcan las leyes.'* Por lo que bastará que el gobernado haya sido dañado o perjudicado física o moralmente en sus derechos para reclamar mediante el procedimiento establecido en la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, la restitución o restablecimiento de su derecho ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa y por lo tanto el Estado estará obligado a cubrir la indemnización correspondiente.

Bajo el régimen actual de responsabilidad civil extracontractual del Estado -de carácter subjetiva e indirecta-, los particulares prácticamente no pueden obtener la indemnización correspondiente por parte del Estado, cuando con motivo de la actuación de los servidores públicos se les causa una lesión patrimonial (antes el artículo 1927 del Código Civil federal). Igualmente, el régimen de responsabilidad administrativa de los servidores públicos -que con su actuar ocasionan daños y perjuicios a los particulares- no ha resultado eficaz, ya que este sistema supone la responsabilidad previa de los servidores públicos después de un procedimiento administrativo disciplinario y no una responsabilidad directa del Estado (hoy, artículo 33 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos; antes, artículo 77-bis de la Ley Federal de

Responsabilidades de los Servidores Públicos). En consecuencia, se puede afirmar que ambos sistemas, es decir, el previsto en el Código Civil, y la ley administrativa antes mencionada, no contemplan un auténtico régimen de responsabilidad patrimonial del Estado de carácter directa y objetiva. Un régimen de "responsabilidad directa" significa que es el Estado quien responde al reclamo de indemnización que le formulan los particulares cuando la actuación de los servidores públicos les ocasionan lesiones en sus respectivos patrimonios. Por otra parte, un régimen de "responsabilidad objetiva" significa que, independientemente de que la conducta del servidor público que ocasione la lesión haya sido lícita o ilícita, regular o irregular, legítima o ilegítima, la lesión causada debe indemnizarse en tanto que tal acción -u omisión- vulnera un derecho a la integridad patrimonial que se contempla previamente como garantía, y que ahora se ha elevado a nivel constitucional. Lo anterior significa que la lesión (o daño, en sentido amplio) resentida por un particular constituye un "perjuicio antijurídico", lo cual no implica una antijuridicidad referida a la conducta del agente causante del daño, sino el perjuicio antijurídico en sí mismo.

4. - La Responsabilidad Política

La responsabilidad política deriva de la violación a la fracción I del artículo 109 y 110 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; este tipo de responsabilidades procede solamente por actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho. Pero que debemos de entender por intereses públicos fundamentales o su buen despacho, la respuesta esta en el artículo 7 de la Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos.

ARTÍCULO 7.- *Redundan en perjuicio de los intereses públicos fundamentales y de su buen despacho:*

I.- El ataque a las instituciones democráticas;

II.- El ataque a la forma de gobierno republicano, representativo, federal;

III.- Las violaciones graves y sistemáticas a las garantías individuales o sociales;

IV.- El ataque a la libertad de sufragio;

V.- La usurpación de atribuciones;

VI.- Cualquier infracción a la Constitución o a las leyes federales cuando cause perjuicios graves a la Federación, a uno o varios Estados de la misma o de la sociedad, o motive algún trastorno en el funcionamiento normal de las instituciones;

VII.- Las omisiones de carácter grave, en los términos de la fracción anterior, y

VIII.- Las violaciones sistemáticas o graves a los planes, programas y presupuestos de la Administración Pública Federal o del Distrito Federal y a las leyes que determinan el manejo de los recursos económicos federales y del Distrito Federal.

No procede el juicio político por la mera expresión de ideas.

El Congreso de la Unión valorará la existencia y gravedad de los actos u omisiones a que se refiere este artículo. Cuando aquellos tengan carácter delictuoso se formulará la declaración de procedencia a la que alude la presente ley y se estará a lo dispuesto por la legislación penal.

De conformidad con nuestro sistema jurídico, la expresión de "*responsabilidad política*" se utiliza como aquella que puede atribuirse a un servidor público de alta jerarquía como consecuencia de juicio político seguido por presuntas infracciones graves de carácter político, con independencia de que las mismas configuren o no algún delito sancionado en la legislación penal común. El medio para hacer efectiva la responsabilidad política es el Juicio Político, cuyo procedimiento se encuentra a cargo del Congreso de la Unión, la cámara de Diputados actúa como parte acusadora y el Senado como jurado de sentencia. El objeto de dicho procedimiento es determinar si un servidor público cometió o no la violación que se le imputa, es por tanto, una forma de control de constitucionalidad, un medio de aseguramiento o garantía de que la Constitución Política de nuestro país se cumpla efectivamente. Para poder iniciar el juicio político, es requisito indispensable la

presentación de una denuncia, la cual sólo podrá hacerse contra uno de los servidores públicos previstos en los artículos 28 y 110 de la Carta Magna, siempre y cuando se presente alguna de las conductas a que hace referencia el artículo 7 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. La denuncia deberá ser presentada durante el tiempo que el servidor público desempeñe su empleo, cargo o comisión, o a más tardar dentro del año siguiente a la conclusión de sus funciones; toda vez que si no ocurre dentro de estos dos supuestos, éste será notoriamente improcedente. La denuncia deberá ser presentada en la cámara de Diputados por conducto de la Oficialía Mayor, la cual se encargará de informar el turno a cada una de las coordinaciones de los grupos parlamentarios de dicha Cámara. Las sanciones que se pueden imponer en el juicio político, son la destitución o inhabilitación para el desempeño de funciones, empleo, cargos o comisiones en el servicio público, las cuales van desde uno a veinte años; no se puede imponer ninguno otro tipo de sanciones. En cambio, cuando las conclusiones son de responsabilidad del servidor público, se requiere el voto aprobatorio de por lo menos dos terceras partes de los senadores miembros del jurado presentes, con lo que se entiende que el acusado queda separado de su cargo a partir de ese momento. Esta materia se encuentra regulado en el título segundo de procedimientos ante el Congreso de la Unión. En Materia de Juicio Político, capítulo II de procedimiento en el Juicio Político de la Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos.

Por lo que corresponde al Titular del Ejecutivo federal puede asegurarse que carece de responsabilidad política, en virtud de que sí bien es cierto que el primer párrafo del artículo 108 de la Constitución Federal reputa como servidor público los representantes de elección popular, dentro de los que debe incluirse al primer mandatario, también lo es, que el primer párrafo del artículo 110 no lo incluye como sujeto del juicio político. Por otra parte

el artículo 87 constitucional dispone que el Presidente de la República, al tomar posesión de su encargo y ante el Congreso de la Unión presta la protesta que otorga al Presidente de asumir su cargo de guardar y hacer guardar la Constitución, le impone un deber cuyo quebrantamiento no tiene sanción alguna durante el desempeño de sus funciones; por consiguiente, el incumplimiento de la obligación que tiene de promulgar las leyes y decretos del Congreso de la Unión no origina acusación alguna. Recordando que la responsabilidad política no sólo abarca los actos ilícitos de la autoridad, sino que muchas veces comprende también a los actos lícitos y legítimos que son objeto de discusión, de censura y hasta de enjuiciamiento político. Por lo tanto consideramos el hecho de no incluir entre los sujetos a la responsabilidad por juicio político al propio Presidente de la República es un total y completa irresponsabilidad por parte de los legisladores. Considerando, por otro lado, la inmunidad temporal otorgada a favor del Presidente de la República para no ser sujeto a juicio político bajo la expresión "*durante el tiempo de su encargo*", en este supuesto el Presidente sí podría ser sujeto a juicio político, aunque la sanción aplicable sería la inhabilitación, ya que si éste se ha separado de su encargo la destitución no es procedente, a menos que se encuentre desempeñando un cargo distinto.

5. - La Responsabilidad Penal

Todos los servidores públicos son penalmente responsables por las conductas ilícitas que cometan en contravención de las disposiciones contenidas en las leyes aplicables de la materia. Esto tiene su fundamento en los artículos 109 fracciones II y III, 111, 112 y 114 párrafo segundo constitucionales. La declaración de procedencia es regulada por la Ley

Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos del artículo 25 al 45. La declaración de procedencia está vinculada a la materia penal, esto es, a los ilícitos que de esta naturaleza puedan cometer los servidores públicos que establece el artículo 111 de la Constitución. Este proceso parlamentario era conocido en la práctica como desafuero. Hay que señalar, desde este momento, que tal declaración se desarrolla exclusivamente en la Cámara de Diputados:

A) Cuando se presente denuncia o querrela por particulares o requerimiento del Ministerio Público cumplidos los requisitos procedimentales respectivos para el ejercicio de la acción penal, a fin de que pueda procederse penalmente en contra de algunos de los servidores públicos a que se refiere el primer párrafo del artículo 111 de la Constitución General de la República, se actuará en lo pertinente de acuerdo con el procedimiento en materia de juicio político ante la Cámara de Diputados.

Para tales efectos la sección deberá rendir su dictamen en un plazo de sesenta días hábiles, salvo que fuese necesario disponer de más tiempo, a criterio de la sección. En este caso se observarán las normas acerca de ampliación de plazos para la recepción de pruebas en el procedimiento referente al Juicio Político. Esto es, si al concluir el plazo señalado no hubiese sido posible rendir su dictamen podrá ampliarlo en la medida que resulte estrictamente necesario (Art. 14, párrafo segundo LFRSP).

La sección instructora practicará todas las diligencias conducentes a establecer la existencia del delito y la probable responsabilidad del imputado, así como la subsistencia del fuero constitucional cuya remoción se solicita.

Concluida esta averiguación, la sección dictaminará si ha lugar a proceder penalmente en contra del inculpado.

B) Si a juicio de la sección, la imputación fuese notoriamente improcedente, lo hará saber de inmediato a la Cámara, para que resuelva si se continúa o desecha, sin perjuicio de reanudar el procedimiento si posteriormente aparecen motivos que lo justifiquen (Art. 25 LFRSP).

C) Dada cuenta del dictamen correspondiente, el presidente de la Cámara anunciará que debe erigirse en Jurado de Procedencia al día siguiente a la fecha en que se hubiese depositado el dictamen, haciéndolo saber al inculpado y a su defensor, así como al denunciante, al querellante o al Ministerio Público, en su caso (Art. 26 LFRSP).

D) **AUDIENCIA.** El día designado, previa declaración al Presidente de la Cámara, conocerá la asamblea del dictamen que la sección le presente y actuará en los mismos términos previstos por el artículo 20 en materia de Juicio Político (Art. 27 LFRSP). Esto es, en dicha audiencia y una vez que la Cámara de Diputados se erija en Jurado de Procedencia. En seguida la Secretaría dará lectura a las constancias procedimentales o a una síntesis que contenga los puntos sustanciales de éstas, así como a las conclusiones de la sección instructora. Acto continuo se concederá la palabra al denunciante, al querellante o al Ministerio Público y en seguida al inculpado o a su defensor, o a ambos si alguno de éstos lo solicitare, para que aleguen lo que convenga a sus derechos.

El denunciante podrá replicar, y si lo hiciere, el inculpado y su defensor podrán hacer uso de la palabra en último término.

Retirados el denunciante y/o querellante, el Ministerio Público, el inculpado y su defensor, se procederá a discutir y a votar las conclusiones propuestas por la sección instructora (Art. 20 LFRSP).

E) Si la Cámara de Diputados declara que ha lugar a proceder contra el inculpado, éste quedará inmediatamente separado de su empleo, cargo o comisión y sujeto a la jurisdicción de los tribunales competentes.

F) En caso negativo, no habrá lugar a procedimiento ulterior mientras subsista el fuero, pero tal declaración no será obstáculo para que el procedimiento continúe su curso cuando el servidor público haya concluido el desempeño de su empleo, cargo o comisión.

G) Por lo que toca a gobernadores, diputados a las legislaturas locales y Magistrados de los tribunales superiores de justicia de los estados a quienes se les hubiere atribuido la comisión de delitos federales, la declaración de procedencia que al efecto dicte la Cámara de diputados, se remitirá a la legislatura local respectiva, para que en ejercicio de sus atribuciones proceda como corresponda y, en su caso, ponga al inculpado a disposición del Ministerio Público federal o del órgano jurisdiccional respectivo (Art. 28 LFRSP).

H) Cuando se siga proceso penal a un servidor público de los mencionados en el artículo 111 constitucional, sin haberse satisfecho el procedimiento al que se refieren los artículos anteriores, la Secretaría de la misma Cámara o de la comisión permanente librará oficio al juez o tribunal que conozca de la causa, a fin de que suspenda el procedimiento en tanto se plantea y resuelve si ha lugar a proceder (Art. 29 LFRSP).

El régimen jurídico en lo que respecta a la responsabilidad Penal del Presidente de la República, únicamente puede circunscribirse a las normas que al respecto tiene la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Lo anterior esta regulada en el párrafo segundo del artículo 108 constitucional, no llega a ser de todo convincente, al disponer que el *presidente de la República, durante el tiempo de su encargo, sólo pueda ser juzgado por traición a la patria y delitos graves del orden común*; el párrafo cuarto del artículo 111 y el artículo 110 constitucional. Por lo que respecta a la *traición a la patria* el Código Penal Federal lo regula de la siguiente manera los artículos 123, 123, 125 y 126. Los *delitos federales considerados graves* se encuentran contemplados en el Código Federal de Procedimientos Penales en su artículo 194.

ARTICULO 123.- SE IMPONDRÁ LA PENA DE PRISION DE CINCO A CUARENTA AÑOS Y MULTA HASTA DE CINCUENTA MIL PESOS AL MEXICANO QUE COMETA TRAICION A LA PATRIA EN ALGUNA DE LAS FORMAS SIGUIENTES:

I.- REALICE ACTOS CONTRA LA INDEPENDENCIA, SOBERANIA O INTEGRIDAD DE LA NACION MEXICANA CON LA FINALIDAD DE SOMETERLA A PERSONA, GRUPO O GOBIERNO EXTRANJERO;

II.- TOMÉ PARTE EN ACTOS DE HOSTILIDAD EN CONTRA DE LA NACION, MEDIANTE ACCIONES BELICAS A LAS ORDENES DE UN ESTADO EXTRANJERO O COOPERE CON ESTE EN ALGUNA FORMA QUE PUEDA PERJUDICAR A MEXICO.

CUANDO LOS NACIONALES SIRVAN COMO TROPA, SE IMPONDRÁ PENA DE PRISION DE UNO A NUEVE AÑOS Y MULTA HASTA DE DIEZ MIL PESOS;

SE CONSIDERARÁ EN EL SUPUESTO PREVISTO EN EL PRIMER PARRAFO DE ESTA FRACCION, AL QUE PRIVE ILEGALMENTE DE SU LIBERTAD A UNA PERSONA EN EL TERRITORIO NACIONAL PARA ENTREGARLA A LAS AUTORIDADES DE OTRO PAIS O TRASLADARLA FUERA DE MEXICO CON TAL PROPOSITO.

III.- FORME PARTE DE GRUPOS ARMADOS DIRIGIDOS O ASESORADOS POR EXTRANJEROS; ORGANIZADOS DENTRO O FUERA DEL PAIS, CUANDO TENGAN POR FINALIDAD ATENTAR CONTRA LA INDEPENDENCIA DE LA REPUBLICA, SU SOBERANIA, SU LIBERTAD O SU INTEGRIDAD TERRITORIAL O INVADIR EL TERRITORIO NACIONAL, AUN CUANDO NO EXISTA DECLARACION DE GUERRA;

IV.- DESTRUYA O quite dolosamente las señales que marcan los límites del territorio nacional, o haga que se confundan, siempre que ello origine conflicto a la República, o esta se halle en estado de guerra;

V.- RECLUTE GENTE PARA HACER LA GUERRA A MEXICO, CON LA AYUDA O BAJO LA PROTECCION DE UN GOBIERNO EXTRANJERO;

VI.- TENGA, EN TIEMPOS DE PAZ O DE GUERRA, RELACION O INTELIGENCIA CON PERSONA, GRUPO O GOBIERNO EXTRANJEROS O LE DE INSTRUCCIONES, INFORMACION O CONSEJOS, CON OBJETO DE GUIAR A UNA POSIBLE INVASION DEL TERRITORIO NACIONAL O DE ALTERAR LA PAZ INTERIOR;

VII.- PROPORCIONE DOLOSAMENTE Y SIN AUTORIZACION, EN TIEMPOS DE PAZ O DE GUERRA, A PERSONA, GRUPO O GOBIERNO EXTRANJEROS, DOCUMENTOS, INSTRUCCIONES O DATOS DE ESTABLECIMIENTOS O DE POSIBLES ACTIVIDADES MILITARES;

VIII.- OCULTE O AUXILIE A QUIEN COMETA ACTOS DE ESPIONAJE, SABIENDO QUE LOS REALIZA;

IX.- PROPORCIONE A UN ESTADO EXTRANJERO O A GRUPOS ARMADOS DIRIGIDOS POR EXTRANJEROS, LOS ELEMENTOS HUMANOS O MATERIALES PARA INVADIR EL TERRITORIO NACIONAL, O FACILITE SU ENTRADA A PUESTOS MILITARES O LE ENTREGUE O HAGA ENTREGAR UNIDADES DE COMBATE O ALMACENES DE BOCA O GUERRA O IMPIDA QUE LAS TROPAS MEXICANAS RECIBAN ESTOS AUXILIOS;

X.- SOLICITE LA INTERVENCION O EL ESTABLECIMIENTO DE UN PROTECTORADO DE UN ESTADO EXTRANJERO O SOLICITE QUE AQUEL HAGA LA GUERRA A MEXICO; SI NO SE REALIZA LO SOLICITADO, LA PRISION SERA DE CUATRO A OCHO AÑOS Y MULTA HASTA DE DIEZ MIL PESOS;

XI.- INVITE A INDIVIDUOS DE OTRO ESTADO PARA QUE HAGAN ARMAS CONTRA MEXICO O INVADAN EL TERRITORIO NACIONAL, SEA CUAL FUERE EL MOTIVO QUE SE TOMÉ; SI NO SE REALIZA CUALQUIERA DE ESTOS HECHOS, SE APLICARÁ LA PENA DE CUATRO A OCHO AÑOS DE PRISION Y MULTA HASTA DE DIEZ MIL PESOS;

XII.- TRATE DE ENAJENAR O GRAVAR EL TERRITORIO NACIONAL O CONTRIBUYA A SU DESMEMBRACION;

XIII.- RECIBA CUALQUIER BENEFICIO, O ACEPTÉ PROMESA DE RECIBIRLO, CON EL FIN DE REALIZAR ALGUNO DE LOS ACTOS SEÑALADOS EN ESTE ARTICULO;

XIV.- ACEPTÉ DEL INVASOR UN EMPLEO, CARGO O COMISION Y DICTE, ACUERDE O VOTE PROVIDENCIAS ENCAMINADAS A AFIRMAR AL GOBIERNO INTRUSO Y DEBILITAR AL NACIONAL; Y

XV.- COMETA, DECLARADA LA GUERRA O ROTAS LAS HOSTILIDADES, SEDICION, MOTIN, REBELION, TERRORISMO, SABOTAJE O CONSPIRACION.

ARTICULO 124.- SE APLICARÁ LA PENA DE PRISION DE CINCO A VEINTE AÑOS Y MULTA HASTA DE VEINTICINCO MIL PESOS, AL MEXICANO QUE:

I.- SIN CUMPLIR LAS DISPOSICIONES CONSTITUCIONALES, CELEBRE O EJECUTE TRATADOS O PACTOS DE ALIANZA OFENSIVA CON ALGUN ESTADO, QUE PRODUZCAN O PUEDAN PRODUCIR LA GUERRA DE MEXICO CON OTRO, O ADMITA TROPAS O UNIDADES DE GUERRA EXTRANJERAS EN EL PAIS;

II.- EN CASO DE UNA INVASION EXTRANJERA, CONTRIBUYA A QUE EN LOS LUGARES OCUPADOS POR EL ENEMIGO SE ESTABLEZCA UN GOBIERNO DE HECHO, YA SEA DANDO SU VOTO, CONCURRIENDO A JUNTAS, FIRMANDO ACTAS O REPRESENTACIONES O POR CUALQUIER OTRO MEDIO;

III.- ACEPTE DEL INVASOR UN EMPLEO, CARGO O COMISION, O AL QUE, EN EL LUGAR OCUPADO, HABIENDOLO OBTENIDO DE MANERA LEGITIMA LO DESEMPEÑE EN FAVOR DEL INVASOR; Y

IV.- CON ACTOS NO AUTORIZADOS NI APROBADOS POR EL GOBIERNO, PROVOQUE UNA GUERRA EXTRANJERA CON MEXICO, O EXPONGA A LOS MEXICANOS A SUFRIR POR ESTO, VEJACIONES O REPRESALIAS.

ARTICULO 125.- SE APLICARA LA PENA DE DOS A DOCE AÑOS DE PRISION Y MULTA DE MIL A VEINTE MIL PESOS AL QUE INCITE AL PUEBLO A QUE RECONOZCA AL GOBIERNO IMPUESTO POR EL INVASOR O A QUE ACEPTE UNA INVASION O PROTECTORADO EXTRANJERO.

ARTICULO 126.- SE APLICARAN LAS MISMAS PENAS A LOS EXTRANJEROS QUE INTERVENGAN EN LA COMISION DE LOS DELITOS A QUE SE REFIERE ESTE CAPITULO, CON EXCEPCION DE LOS PREVISTOS EN LAS FRACCIONES VI Y VII DEL ARTICULO 123.

CODIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES

ARTÍCULO 194.- SE CALIFICAN COMO DELITOS GRAVES, PARA TODOS LOS EFECTOS LEGALES, POR AFECTAR DE MANERA IMPORTANTE VALORES FUNDAMENTALES DE LA SOCIEDAD, LOS PREVISTOS EN LOS ORDENAMIENTOS LEGALES SIGUIENTES:

I. DEL CODIGO PENAL FEDERAL, LOS DELITOS SIGUIENTES:

- 1) HOMICIDIO POR CULPA GRAVE, PREVISTO EN EL ARTÍCULO 60, PARRAFO TERCERO;
- 2) TRACION A LA PATRIA, PREVISTO EN LOS ARTICULOS 123, 124, 125 Y 126;
- 3) ESPIONAJE, PREVISTO EN LOS ARTICULOS 127 Y 128;
- 4) TERRORISMO, PREVISTO EN EL ARTICULO 139, PARRAFO PRIMERO;
- 5) SABOTAJE, PREVISTO EN EL ARTICULO 140, PARRAFO PRIMERO;
- 6) LOS PREVISTOS EN LOS ARTICULOS 142, PARRAFO SEGUNDO Y 145;
- 7) PIRATERIA, PREVISTO EN LOS ARTICULOS 146 Y 147;
- 8) GENOCIDIO, PREVISTO EN EL ARTICULO 149 BIS;
- 9) EVASION DE PRESOS, PREVISTO EN LOS ARTICULOS 150 Y 152;
- 10) ATAQUES A LAS VIAS DE COMUNICACION, PREVISTO EN LOS ARTICULOS 168 Y 170;
- 11) USO ILICITO DE INSTALACIONES DESTINADAS AL TRANSITO AEREO, PREVISTO EN EL ARTICULO 172 BIS PARRAFO TERCERO;
- 12) CONTRA LA SALUD, PREVISTO EN LOS ARTICULOS 194, 195, PARRAFO PRIMERO, 195 BIS, EXCEPTO CUANDO SE TRATE DE LOS CASOS PREVISTOS EN LAS DOS PRIMERAS LINEAS HORIZONTALES DE LAS TABLAS CONTENIDAS EN EL APENDICE I, 196 BIS, 196 TER, 197, PARRAFO PRIMERO Y 198, PARTE PRIMERA DEL PARRAFO TERCERO;
- 13) CORRUPCION DE MENORES O INCAPACES, PREVISTO EN EL ARTICULO 201; Y PORNOGRAFIA INFANTIL, PREVISTO EN EL ARTICULO 201 BIS;
- 14) LOS PREVISTOS EN EL ARTÍCULO 205, SEGUNDO PARRAFO;
- 15) EXPLOTACION DEL CUERPO DE UN MENOR DE EDAD POR MEDIO DEL COMERCIO CARNAL, PREVISTO EN EL ARTÍCULO 208;
- 16) FALSIFICACION Y ALTERACION DE MONEDA, PREVISTO EN LOS ARTICULOS 234, 236 Y 237;
- 17) FALSIFICACION Y UTILIZACION INDEBIDA DE DOCUMENTOS RELATIVOS AL CREDITO, PREVISTO EN EL ARTICULO 240 BIS, SALVO LA FRACCION III;
- 18) CONTRA EL CONSUMO Y RIQUEZA NACIONALES, PREVISTO EN EL ARTÍCULO 254, FRACCION VII, PARRAFO SEGUNDO;
- 19) VIOLACION, PREVISTO EN LOS ARTICULOS 265, 266 Y 266 BIS;
- 20) ASALTO EN CARRETERAS O CAMINOS, PREVISTO EN EL ARTÍCULO 286, SEGUNDO PARRAFO;
- 21) LESIONES, PREVISTO EN LOS ARTICULOS 291, 292 Y 293, CUANDO SE COMETA EN CUALQUIERA DE LAS CIRCUNSTANCIAS PREVISTAS EN LOS ARTICULOS 315 Y 315 BIS;
- 22) HOMICIDIO, PREVISTO EN LOS ARTICULOS 302 CON RELACION AL 307, 313, 315, 315 BIS, 320 Y 323;
- 23) SECUESTRO, PREVISTO EN EL ARTÍCULO 366, SALVO LOS DOS PARRAFOS ULTIMOS, Y TRAFICO DE MENORES, PREVISTO EN EL ARTICULO 366 TER;

24) ROBO CALIFICADO, PREVISTO EN EL ARTICULO 367 CUANDO SE REALICE EN CUALQUIERA DE LAS CIRCUNSTANCIAS SEÑALADAS EN LOS ARTICULOS 372 Y 381, FRACCIONES VII, VIII, IX, X, XI, XIII, XV Y XVI;

25) ROBO CALIFICADO, PREVISTO EN EL ARTICULO 367, EN RELACION CON EL 370 PARRAFOS SEGUNDO Y TERCERO, CUANDO SE REALICE EN CUALQUIERA DE LAS CIRCUNSTANCIAS SEÑALADAS EN EL ARTICULO 381 BIS;

26) COMERCIALIZACION HABITUAL DE OBJETOS ROBADOS, PREVISTO EN EL ARTICULO 368 TER;

27) SUSTRACCION O APROVECHAMIENTO INDEBIDO DE HIDROCARBUROS O SUS DERIVADOS, PREVISTO EN EL ARTICULO 368 QUATER, PARRAFO SEGUNDO;

28) ROBO, PREVISTO EN EL ARTICULO 371, PARRAFO ÚLTIMO;

29) ROBO DE VEHICULO, PREVISTO EN EL ARTICULO 376 BIS;

30) LOS PREVISTOS EN EL ARTICULO 377;

31) EXTORSION, PREVISTO EN EL ARTICULO 390;

32) OPERACIONES CON RECURSOS DE PROCEDENCIA ILICITA, PREVISTO EN EL ARTICULO 400 BIS, Y

32) BIS CONTRA EL AMBIENTE, EN SU COMISION DOLOSA, PREVISTO EN LOS ARTICULOS 414, PARRAFOS PRIMERO Y TERCERO, 415, PARRAFO ULTIMO, 416, PARRAFO ULTIMO Y 418, FRACCION II, CUANDO EL VOLUMEN DEL DERRIBO, DE LA EXTRACCION O DE LA TALA, EXCEDA DE DOS METROS CUBICOS DE MADERA, O SE TRATE DE LA CONDUCTA PRECISA EN EL PARRAFO ULTIMO DEL ARTICULO 419 Y 420, PARRAFO ULTIMO.

33) EN MATERIA DE DERECHOS DE AUTOR, PREVISTO EN EL ARTICULO 424 BIS.

34) DESAPARICION FORZADA DE PERSONAS PREVISTO EN EL ARTICULO 215-A.

II. DE LA LEY FEDERAL CONTRA LA DELINCUENCIA ORGANIZADA, EL PREVISTO EN EL ARTICULO 2.

III. DE LA LEY FEDERAL DE ARMAS DE FUEGO Y EXPLOSIVOS, LOS DELITOS SIGUIENTES:

1) PORTACION DE ARMAS DE USO EXCLUSIVO DEL EJERCITO, ARMADA O FUERZA AEREA, PREVISTO EN EL ARTICULO 83, FRACCION III;

2) LOS PREVISTOS EN EL ARTICULO 83 BIS, SALVO EN EL CASO DEL INCISO 1) DEL ARTICULO 11;

3) POSESION DE ARMAS DE USO EXCLUSIVO DEL EJERCITO, ARMADA O FUERZA AEREA, EN EL CASO PREVISTO EN EL ARTICULO 83 TER, FRACCION III;

4) LOS PREVISTOS EN EL ARTICULO 84, Y

5) INTRODUCCION CLANDESTINA DE ARMAS DE FUEGO QUE NO ESTAN RESERVADAS AL USO EXCLUSIVO DEL EJERCITO, ARMADA O FUERZA AEREA, PREVISTO EN EL ARTICULO 84 BIS, PARRAFO PRIMERO.

IV. DE LA LEY FEDERAL PARA PREVENIR Y SANCIONAR LA TORTURA, EL DELITO DE TORTURA, PREVISTO EN LOS ARTICULOS 3o. Y 5o.

V. DE LA LEY GENERAL DE POBLACION, EL DELITO DE TRAFICO DE INDOCUMENTADOS, PREVISTO EN EL ARTICULO 138.

VI. DEL CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION, LOS DELITOS SIGUIENTES:

1) CONTRABANDO Y SU EQUIPARABLE, PREVISTOS EN LOS ARTICULOS 102 Y 105 FRACCIONES I A LA IV, CUANDO LES CORRESPONDAN LAS SANCIONES PREVISTAS EN LAS FRACCIONES II O III, SEGUNDO PARRAFO DEL ARTICULO 104, Y

2) DEFRAUDACION FISCAL Y SU EQUIPARABLE, PREVISTOS EN LOS ARTICULOS 108 Y 109, CUANDO EL MONTO DE LO DEFRAUDADO SE UBIQUE EN LOS RANGOS A QUE SE REFIEREN LAS FRACCIONES II O III DEL ARTICULO 108, EXCLUSIVAMENTE CUANDO SEAN CALIFICADOS.

VII. DE LA LEY DE LA PROPIEDAD INDUSTRIAL, LOS DELITOS PREVISTOS EN EL ARTICULO 223, FRACCIONES II Y III.

VIII. DE LA LEY DE INSTITUCIONES DE CRÉDITO, LOS PREVISTOS EN LOS ARTICULOS 111; 112, EN EL SUPUESTO DEL CUARTO PARRAFO, EXCEPTO LA FRACCION V, Y 113 BIS, EN EL SUPUESTO DEL CUARTO PARRAFO DEL ARTICULO 112;

IX. DE LA LEY GENERAL DE ORGANIZACIONES Y ACTIVIDADES AUXILIARES DEL CREDITO, LOS PREVISTOS EN LOS ARTICULOS 98, EN EL SUPUESTO DEL CUARTO PARRAFO, EXCEPTO LAS FRACCIONES IV Y V, Y 101;

X. DE LA LEY FEDERAL DE INSTITUCIONES DE FIANZAS, LOS PREVISTOS EN LOS ARTICULOS 112 BIS; 112 BIS 2, EN EL SUPUESTO DEL CUARTO PARRAFO; 112 BIS 3, FRACCIONES I Y IV, EN EL SUPUESTO DEL CUARTO PARRAFO; 112 BIS 4, FRACCION I, EN EL SUPUESTO DEL CUARTO PARRAFO DEL ARTICULO 112 BIS 3, Y 112 BIS 6, FRACCIONES II, IV Y VII, EN EL SUPUESTO DEL CUARTO PARRAFO;

XI. DE LA LEY GENERAL DE INSTITUCIONES Y SOCIEDADES MUTUALISTAS DE SEGUROS, LOS PREVISTOS EN LOS ARTICULOS 141, FRACCION I; 145, EN EL SUPUESTO DEL CUARTO PARRAFO, EXCEPTO LAS FRACCIONES II, IV Y V; 146 FRACCIONES II, IV Y VII, EN EL

SUPUESTO DEL CUARTO PARRAFO, Y 147, FRACCION II INCISO B), EN EL SUPUESTO DEL CUARTO PARRAFO DEL ARTICULO 146;

XII. DE LA LEY DEL MERCADO DE VALORES, LOS PREVISTOS EN LOS ARTICULOS 52, Y 52 BIS CUANDO EL MONTO DE LA DISPOSICION DE LOS FONDOS O DE LOS VALORES, TITULOS DE CREDITO O DOCUMENTOS A QUE SE REFIERE EL ARTICULO 3o. DE DICHA LEY, EXCEDA DE TRESCIENTOS CINCUENTA MIL DIAS DE SALARIO MINIMO GENERAL VIGENTE EN EL DISTRITO FEDERAL;

XIII. DE LA LEY DE LOS SISTEMAS DE AHORRO PARA EL RETIRO, LOS PREVISTOS EN LOS ARTICULOS 103, Y 104 CUANDO EL MONTO DE LA DISPOSICION DE LOS FONDOS, VALORES O DOCUMENTOS QUE MANEJEN DE LOS TRABAJADORES CON MOTIVO DE SU OBJETO, EXCEDA DE TRESCIENTOS CINCUENTA MIL DIAS DE SALARIO MINIMO GENERAL VIGENTE EN EL DISTRITO FEDERAL, Y

XIV. DE LA LEY DE QUIEBRAS Y SUSPENSION DE PAGOS, LOS PREVISTOS EN EL ARTICULO 96.

LA TENTATIVA PUNIBLE DE LOS ILICITOS PENALES MENCIONADOS EN LAS FRACCIONES ANTERIORES, TAMBIEN SE CALIFICA COMO DELITO GRAVE.

La expresión *"durante el tiempo de su encargo"* significa que la protección del Presidente de la República se extiende más allá de sus funciones incluyendo las conductas que realice con motivo de su cargo. La expresión *"traición a la patria y delitos de graves de orden común"* nos permite distinguir, de inicio, que se trata de responsabilidad de naturaleza penal, y así nos lo confirma la inclusión del Presidente de la República en el artículo 111 constitucional párrafo cuarto, de acuerdo al Congreso Constituyente la responsabilidad del Presidente de la República en todo lo no expreso recae en el Secretario de Despacho correspondiente, evitándose que el primer mandatario recaiga en violaciones de la Constitución, según lo establecido por el artículo 92 constitucional.

ARTICULO 92. TODOS LOS REGLAMENTOS, DECRETOS, ACUERDOS Y ORDENES DEL PRESIDENTE DEBERAN ESTAR FIRMADOS POR EL SECRETARIO DE ESTADO O JEFE DE DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO A QUE EL ASUNTO CORRESPONDA, Y SIN ESTE REQUISITO NO SERAN OBEDECIDOS.

Más el concepto de *delitos graves del orden común* no determina absolutamente nada dando incertidumbre a la responsabilidad entorno al Jefe de Estado; los delitos comunes deben entenderse en contraposición a los delitos oficiales; para esto es necesario recordar que anteriormente se llamaba delitos oficiales a los supuestos que

hacían referencia a una responsabilidad político. Otra interpretación manejada por la doctrina es la relativa a que dichos delitos graves son los señalados por los ordenamientos penales federales o locales, artículo 194 del Código Federal de Procedimientos Penales, arriba mencionado; considerando esta expresión ambigua y peligrosa. En la situación actual el Presidente de la República no conforma dentro de ninguna disposición legal responsabilidad jurídica, ni política; por considerar que pueda ser blanco de juicio durante su gestión presidencial, llevando a un desequilibrio político y social del propio país, sea por cuestiones políticas o intereses personales, teniendo cada año un cambio presidencial; sin embargo al considerar al Poder Ejecutivo la falta de responsabilidad se estaría ante una dictadura constitucional.

VI.- PROPUESTA

Ahora bien, de lo anterior se desprende que el Presidente de la República Mexicana, se encuentra facultado por un lado para publicar las leyes aprobadas por el Congreso de la Unión y por otro lado, para expedir reglamentos que se puedan ejecutar en su esfera administrativa. En el primer caso, si el Presidente no publica las leyes aprobadas por el Congreso de la Unión, por negligencia o porque se niegue hacerlo simplemente, no tiene ninguna responsabilidad alguna y no existe proceso legal en su contra. En el segundo caso, si el poder Ejecutivo no expide los reglamentos correspondientes a las leyes, ya sea por omisión o cualquier otra razón, tampoco existe proceso legal alguno. En una tercera hipótesis, si expide el Presidente un reglamento en función a su facultad reglamentaria (artículo 89, fracción I constitucional) tan solo con su autorización basta y éste no cumpla con los requisitos legales, la existencia de la probable responsabilidad no existe

expresamente en ningún fundamento constitucional. Es por esto que es necesario y es la finalidad del presente trabajo imputar la debida responsabilidad respecto a esta laguna jurídica y de suma importancia; se propone así los siguientes puntos a saber:

1. - Se puede abrir el proceso interno de creación de los reglamentos de forma que, aún sin llegar a los niveles de publicidad que tiene el procedimiento legislativo que realizan las cámaras del Congreso de la Unión, tenga conocimiento de los pasos que se han seguido y de las consultas que se han efectuado en el camino de creación de un reglamento; ello añadiría un grado de democracia nada despreciable para los reglamentos al hacer participe a la opinión pública de su creación y una mayor confianza de sus destinatarios hacia sus normas.

2. - Se puede expedir una ley por parte del Congreso de la Unión, con la correspondiente sanción del Presidente obviamente, para normas todo lo relativo a la creación de los reglamentos. Una ley para reglamentar la facultad reglamentaria tendría la ventaja de poner fin a las zonas de penumbra y a la falta de definiciones que en México se tienen respecto de los reglamentos y de su creación.

3.- Los reglamentos expedidos por el Ejecutivo sean impugnados a través de la acción de inconstitucionalidad, permitiendo que la Suprema Corte de Justicia conozca directamente de la contradicción con la Constitución. En este caso, el Alto Tribunal realizara el estudio de la argumentación del reglamento con el texto Constitucional y en el caso de emitir una sentencia estimatoria, fundamentará su fallo con criterio legitimador, como juez constitucional, teniendo efectos generales.

4. - Considerar la probable responsabilidad del Presidente de la República Mexicana por el mal uso de la facultad Reglamentaria, pues la sola responsabilidad jurídica no basta, existe la total exclusión de una responsabilidad para el poder Ejecutivo respecto a

toda clase de materias, incluyendo esta. La existencia de una responsabilidad Política es ideal por el indebido uso de esta facultad (89, fracción I), no ser un escudo para poder legislar aspectos básicos para el desarrollo nacional. Y reflexionar sobre una legislación que comprometa al Ejecutivo llevar con más cuidado la aplicación de esta facultad. Por lo que respecta a las causales para iniciar procedimiento en su contra en el texto constitucional con referencia al juicio Político al primer mandatario, proponemos el estudio y reforma al capítulo IV de la constitución referente a los artículos 108, 109, 110 y 111 como solución al problema.

Artículo 108.- El Presidente de la República, durante el tiempo de su encargo podrá ser acusado por tomar de decisiones sin previa consulta que conlleven resultados perjudiciales al país, violación expresa a la Constitución, traición a la patria y servilismo a intereses particulares...

Artículo 109.- Por lo que toca al Presidente de la República sólo habrá lugar a acusarlo tan sólo por las causas mencionadas en el artículo anterior.

Artículo 110.- Podrán ser sujetos de juicio político el Presidente de la República....

Artículo 111. por lo que toca al Presidente de la República, sólo habrá lugar a acusarlo por violación a la Constitución, será necesaria la acusación realizada por los miembros de la Cámara de Diputados, la cual deberá declararse por mayoría absoluta, para que la Suprema Corte de Justicia de la Nación pueda conocer respecto de la responsabilidad del Ejecutivo.

CONCLUSIONES

1. - La facultad de expedir reglamentos tiene su origen en las monarquías, como expresión de poder o de una sola persona en el poder, atentando contra la reserva de ley.

2. - La evolución de la facultad reglamentaria del poder Ejecutivo resulta de la influencia de las constituciones de los Estados Unidos de América, España y Francia; cuyos sistemas jurídicos se ven reflejados en las diferentes Constituciones que ha tenido México a través de su historia.

3. - Para obligar al Ejecutivo a promulgar una ley, en caso de que se niegue a hacerlo, no hay en nuestro sistema constitucional ningún medio directo, ya que ni siquiera un juicio de responsabilidad podría abrirse en contra del Presidente, solamente podría ser empleada la acción política, que ante la obstinación del Ejecutivo provocaría un conflicto de Poderes.

4. - Una vía fundamental en esta tarea sería introducir la institución jurídica de la reserva de ley. Esta figura implica que determinadas materias por su importancia constitucional o política no deben ser normadas por reglamento alguno y necesariamente deben ser objetos de una ley.

5. - Hoy en día, constituye una práctica usual en la administración pública, derivada de frecuentes autorizaciones legislativas. No cabe duda constituye una práctica muy peligrosa ya que se está otorgando una facultad legislativa al Ejecutivo, contraviniendo el artículo 42 de la Constitución, que prohíbe que se reúnan en una sola personas dos o más de los Poderes del Estado.

6. - Al igual que otros medios de control constitucional, la acción de inconstitucionalidad comprende el respeto que el legislador debe rendirle a la Ley de

Leyes. Mediante una sentencia estimatoria, esto es, que declare la invalidez general de una norma contraria a la Constitución Política, se refrendará que el legislador está obligado a observar el principio de supremacía constitucional antes de expedir cualquier norma general.

7. - La función principal del poder Legislativo es la de expedir leyes y cuando un órgano, en este caso, jurisdiccional tiene facultad de declarar su inconstitucionalidad con efectos generales actúa como legislador negativo. La facultad reglamentaria del Ejecutivo para la aplicación de la ley en la esfera administrativa, pero a pesar del refrendo ministerial, dicha facultad se ejerce de manera unipersonal y discrecional, por otra parte, aunque el titular de dicha facultad es electo por sufragio universal, al expedir un reglamento no expresa la voluntad general como lo hace el Congreso de la Unión para la aprobación de las leyes. Es por esto en el juicio de amparo los efectos de la sentencia sólo será para quien haya demandado.

8. - Dada la importancia de los fallos que emite la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación, en materia de amparo contra leyes, al formar jurisprudencia sobre la inconstitucionalidad de determinada ley, aunque haya sido impugnada por cualquier agraviado o quejoso, es menester una reforma constitucional en la que se otorgue facultad a la Suprema Corte para declarar la inconstitucionalidad de normas legales con efectos de generalidad, es decir *erga omnes*. Sin embargo por razones establecidas en los Constituyentes de 1856- 1857, rechaza esta idea de anulación de leyes, porque interpreta que el poder Judicial se impone al poder Legislativo siendo peligroso para la estabilidad nacional.

9. - El Presidente de la República, tal como existe en las disposiciones constitucionales vigentes y reglamentarias, durante el tiempo de su encargo no es sujeto

de juicio político; ya que no está contemplado ni en el artículo 110 constitucional, ni en el artículo 5 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos para dicho efecto. Por el gran cúmulo de atribuciones que maneja no está exento de cometer actos u omisiones en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho o cualquiera de las conductas específicas señaladas en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos o la mas importante aún la de violar la Constitución.

10. - Aunado a lo anterior cabe mencionar que a nuestro criterio el Presidente de la República debería también ser sujeto de responsabilidad derivada de juicio político en nuestro sistema jurídico vigente, con motivo del contenido de la protesta que está obligado a realizar al tomar posesión de su cargo, de acuerdo al artículo 87 constitucional. Con base en esta protesta, se observa el incumplimiento de la misma de muchas formas se encuentra como causal de juicio político de acuerdo al supuesto general contenido en el artículo 109 constitucional segundo párrafo y los supuestos específicos mencionados por el artículo 7 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

BIBLIOGRAFÍA

- 1) Acosta Romero, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. México. Porrúa. 12ª ed. 1995.
- 2) Anda Gutiérrez, Cuautemoc. La Nacionalización de la Banca. México. I. P. N. 1982.
- 3) Burgoa Orihuela, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano. México. Porrúa. 1999.
----- Juicio de Amparo. México. 35ª ed. Porrúa. 1999.
- 4) Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones. Miguel Ángel Porrúa. 6ª ed. LVIII Legislatura. 2003.
- 5) Carbonell, Miguel. Constitución, reforma constitucional y fuentes del derecho en México. UNAM. 1998.
- 6) Cárdenas Gracia Jaime F. Una Constitución para la Democracia. México. UNAM. 2000.
- 7) Carpizo, Jorge y Carbonell, Miguel. Derecho Constitucional. México. UNAM. 2003.
- 8) Carpizo, Jorge y Madrazo, Jorge. Derecho Constitucional. México. UNAM. IIJ. 1983.
- 9) Castro, Juventino V. Artículo 105 Constitucional. México. 3ª ed. Porrúa. 2000.
- 10) Daranas, Mariano. Las Constituciones Europeas. España. Nacional. 1979.
- 11) Faya Viesca, Jacinto. Administración Pública Federal. México. Porrúa. 1983.
- 12) Ferrer Muñoz, Manuel y Luna Carrasco, Juan Roberto. Presencia de doctrinas constitucionales extranjeras en el primer liberalismo mexicano. México. UNAM. 1996.
- 13) Fix-Zamudio, Héctor y Valencia Carmona, Salvador. Derecho Constitucional mexicano y comparado. México. Porrúa. 1999.
- 14) Fraga Gabino. Derecho Administrativo. México. Porrúa, S.A. 33ª ed. 1994.
- 15) García de Enterría, Eduardo. La lucha contra las inmunidades de poder. Madrid. Civitas S. A. 1983.

- 16) García Maynez, Eduardo. Introducción al Estudio del Derecho. México. 46ª ed. Porrúa. 1994.
- 17) Goodnow, Francisco J. Derecho Administrativo Comparado. España. Biblioteca de Jurisprudencia, filosofía e historia. 1922.
- 18) Lares Teodosio. Lecciones de Derecho Administrativo. México. UNAM. 1978.
- 19) Martínez Morales, Rafael I. Derecho Administrativo. Primer Curso. México. Harla. 1991.
- 20) Rabasa, Emilio O. Historia de las constituciones mexicanas. México. UNAM. 1991. t. 1.
- 21) Ríos Vázquez, Rodolfo. La facultad reglamentaria del Presidente de la República y su impugnación constitucional. México. JUS. 1991.
- 22) Sánchez Bringas, Enrique. Derecho Constitucional. México. Porrúa. 1995.
- 23) Serra Rojas, Andrés. Derecho Administrativo. México. Porrúa. 17ª ed. 1996.
- 24) Silva Cimma, Enrique. Derecho Administrativo Chileno y Comparado. Chile. Jurídica de Chile. 1954.
- 25) Tena Ramírez, Felipe. Derecho constitucional mexicano. México. Porrúa S.A. 1995.
- 26) Valencia Carmona, Salvador. El Poder Ejecutivo Latinoamericano. México. UNAM. 1979.
- 27) Valls Hernández, Sergio Armando. Facultad reglamentaria. México. SCJN. 2001.

PUBLICACIONES

- a) Revista de Administración Pública. Rebollo Puig, Manuel. España. No. 125. Mayo-Agosto. 1991
- b) Revista de Estudios Políticos. Pascual Medrano, Amelia. España. No. 106. Octubre - Diciembre. 1999.
- c) Revista del Colegio de Abogados de Buenos Aires. Cohen Salama, Claudio. Argentina. Vol. 55. No. 2. Noviembre. 1995.

- d) Revista Española de Derecho Constitucional. Valdes Dal-Re, Fernando. España. Año 9. No. 26. Mayo - Agosto. 1989.
- e) Revista Española de Derecho Constitucional. Yves Meny. Española. Año 6. No. 16. Enero - Abril. 1986.
- f) Revista Vasca de Administración Pública. Embid Irujo, Antonio. España. No. 29. Enero- Abril. 1991.
- g) Memoria del Congreso Nacional de Jueces de Distrito. Consejo de la Judicatura Federal. Amparo Contra Leyes Federales o Locales y Tratados Internacionales. SCJN. México. 1999.
- h) Temas Selectos de Derecho Constitucional. Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República. México. 2003.

DICCIONARIOS JURIDICOS

- I. Diccionarios Jurídicos Temáticos. Derecho Constitucional. Arteaga Nava, Elizur. S/E. México. Harla. 1999.
- II. Diccionario de Derecho Constitucional, Garantías y Amparo. Burgoa Orihuela, Ignacio. 3ª ed. México. Porrúa, S. A. 1992.
- III. Enciclopedia Jurídica Básica. Montoya Melgar, Alfredo. Madrid, España. Civitas. 1995.
- IV. Enciclopedia Jurídica Mexicana. México. UNAM. IJ. Porrúa. 2002.
- V. Enciclopedia Jurídica Ormeba. Buenos Aires. Argentina. Tomo II. 1955.
- VI. Diccionario de Ciencia Política. Serra Rojas, Andrés. México. FCE. 1999.

OTROS

- VII. Cómo se hace una tesis. Umberto Eco. Gedisa Mexicana S. A. México. 2004.
- VIII. Larousse de la Conjugación. Román y Fernando García-Pelayo y otro. México. Ed. Larousse. 2002.
- IX. Diccionario de Uso del Español. Malner, Maria. España. Gredos.
- X. Diccionario de la Lengua Española. España. 19ª ed. Tomo V. 1970.

LEGISLACIÓN

- ❖ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Promulgada el 5 febrero de 1917.
- ❖ *Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos*. Publicado en el D. O. F. el 13 de marzo de 2002, entro en vigor a partir del 14 marzo de 2002.
- ❖ *Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos*. Publicada en el D.O.F. el 31 de diciembre de 1982, entro en vigor a partir del 1º de enero de 1983.
- ❖ *Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos*. Publicada en el D.O.F. el 3 septiembre de 1999, entro en vigor a partir del 4 de septiembre de 1999.
- ❖ *Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado*. Publicada en el D. O. F. el 31 de diciembre de 2004, entro en vigor a partir del 1 de enero de 2005.
- ❖ *Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Publicada en el D. O. F. el 22 de noviembre de 1996, entro en vigor a partir del 22 de noviembre de 1999.
- ❖ *Ley de Amparo, Reglamentaria de los artículo 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Publicado en el D. O. F. el 17 de mayo de 2001, entro en vigor a partir del 18 de mayo de 2001.
- ❖ *Código Penal Federal*. Publicado en el D.O.F. el 26 de mayo de 2004, entro en vigor a partir del 27 de mayo de 2004.
- ❖ *Código Federal de Procedimientos Penales*. Publicada en el D.O.F. el 19 de diciembre de 2002, entro en vigor a partir el 20 de diciembre de 2002.
- ❖ *Código Penal para el Distrito Federal*. Publicado en la Gaceta del Distrito Federal el 6 de octubre de 2004, entro en vigor el 7 de octubre de 2004.
- ❖ *Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal*. Publicada en el D.O.F. el 27 de octubre de 2004, entro en vigor a partir del 28 de octubre de 2004.
- ❖ Diario Oficial de la Federación del 1º septiembre de 1982.
- ❖ Diario Oficial de la Federación del 31 de diciembre de 1999.
- ❖ Diario Oficial de la Federación del 30 de enero de 2001.

- ❖ Diario Oficial de la Federación del 5 de marzo de 2002.
- ❖ *Constitución de la Nación Argentina*. Argentina. Buenos Aires. 1995.
- ❖ *Constitución Política de la República de Chile*. Universidad de Santiago de Chile. 1972.

PAGINAS DE INTERNET

www.cddhcu.gob.mx	(febrero-2005)
www.espaciosjuridicos.com.ar	(6 de junio de 2005)
www.espaciosjuridicos.com.eu	
www.juridicas.unam.mx	(6 de junio de 2005)
www.scjn.gob.mx	
www.georgetown.edu/pdba/spanish	(14 de junio de 2005)
www.constitucion.es	
www.congreso.es	(14 de junio de 2005)
www.constitucion.org	(22 de agosto de 1994)