

LOS REGLAMENTOS INTERIORES DE LAS SECRETARIAS DE ESTADO

Alfonso Nava Negrete

En las líneas que componen este estudio, sólo pudo encerrarse un grupo de reflexiones a propósito del poder reglamentario de la administración, del reglamento y de su objeto principal y los reglamentos interiores de las secretarías de Estado. Requiere cada uno de los tópicos, un examen más profundo y completo, muy lejos de pretenderse ahora realizarlo. Nacidas las tres nociones en la cuna de la evolución social, económica y política del poder público, no es posible capturarlas en una sola fotografía. Por esto, las nociones de ellas que aquí presentamos son el resultado de la imagen vista hoy, de cada una.

I. EL PODER REGLAMENTARIO DE LA ADMINISTRACION PUBLICA

1. *Origen constitucional del poder*

El poder jurídico de dictar reglamentos corresponde al Presidente de la Re-

pública, en el ámbito federal; en los estados a los gobernadores y, en los municipios a los presidentes de éstos. Monopoliza el Presidente dicho poder por mandato contenido en el texto de la Fracción I, del Artículo 89 constitucional. Es esta norma la fuente y origen del poder jurídico de dictar reglamentos. En la Constitución francesa, del 4 de octubre de 1958, es el Artículo 37.

Pero ni la norma mexicana ni la francesa —citada por mero ejemplo— hablan literalmente de ese poder, sus textos han requerido de la exégesis doctrinal y jurisprudencial. Ninguno de los dos constituyentes, autores de las normas, se preocuparon por precisarlo y por definirlo, menos esto último por no estar dentro de su papel. Pero su silencio no ha impedido el reconocimiento de su existencia constitucional.

En las constituciones de 12, 24, 36 y 43 del siglo XIX hubo esa atribución expresamente asignada al Presi-

dente. Sólo la Constitución de 1857 omitió hacerlo, en forma por demás inexplicable tras importante tradición impuesta por sus homólogas predecesoras. La Constitución de 1917, vigente, no fue ciertamente tan explícita como aquellas primeras, pero en el texto de la Fracción I, del Artículo 89, está el poder reglamentario del Presidente y que hoy nadie pone en duda.

Pudiera tildarse de enigmático el texto de la fracción y por ende sujeto a interpretaciones diversas y dudosas e inducir al jurista Felipe Tena Ramírez a pensar: "Hoy en día es el precedente y no el texto, el que justifica en nuestro derecho la facultad reglamentaria",¹ pero ningún texto fundamental está exento de dudas y por eso la riqueza extraordinaria de las interpretaciones jurisprudenciales de los supremos tribunales. Charles Evans Hughes, expresidente de la Suprema Corte de Justicia de Estados Unidos, declaró: "Vivimos bajo una Constitución, mas la Constitución es lo que los jueces dicen que es".²

El texto de la fracción, dice:

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

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

En la parte: ...ejecutar las leyes, está el poder reglamentario del Presidente. Ejecutar una ley es poner los medios para su aplicación y ésto se logra mediante dos clases de actos: administrativos y reglamentarios. La función del reglamento es, en consecuencia, ejecutar la ley, hacer posible

su aplicación concreta, particularizándola, detallándola, pero sin rebasar su contenido sustantivo.

Que la fracción transcrita es la fuente del poder reglamentario, está plenamente aceptado por la doctrina constitucional y administrativa, así como por la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia (tesis 512, "Reglamentos Administrativos. Facultad del Presidente de la República para expedirlos. Su naturaleza", México, Segunda Sala, Tercera Parte II. Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-1975, página 846). La misma Ley Fundamental coadyuva a esta verdad constitucional revelada, al presuponerla con referirse en su posterior Artículo 92, al refrendo por los secretarios de Estado y jefes de Departamento Administrativo de los reglamentos del Presidente de la República.

2. Límites del poder

De origen, el poder reglamentario está subordinando a la ley del Congreso de la Unión. Todo reglamento administrativo está subordinado a la ley, pues precisamente su existencia sólo encuentra justificación en la de ella. Puede haber ley sin reglamento, pero no reglamento sin ley, salvo la excepción de los llamados reglamentos autónomos que se apoyan en el Artículo 21 constitucional. La vida y alcance del reglamento están a expensas de la vigencia y texto de la ley.

Nunca el reglamento puede exceder el contenido de la ley ni tampoco contrariarlo, hacerlo implicará estar legislando no reglamentando, lo cual se sale del ámbito del poder reglamentario. Si bien el reglamento, aplicando los criterios formal y material de distinción

de los actos del Estado, es una ley, materialmente considerado por ser una disposición general, abstracta, obligatoria y coercible, esta naturaleza no puede invalidar el principio de la autoridad formal de las leyes que consagra el Artículo 72, Inciso f, de la Constitución, que impone una ley para poder interpretar, modificar o abrogar otra ley. Además, como bien dice, Carré de Malberg, esos criterios no tienen una consagración en el derecho positivo francés, y tampoco en el mexicano, sólo tienen un valor doctrinal, y que para León Duguit son fundamentales. (Traité de Droit Constitutionnel, París, tome deuxième, deuxième édition 1923, página 182).

Ante esta servidumbre natural en que se encuentra el poder reglamentario, inadmisibles o increíbles en nuestro sistema de gobierno presidencialista, el Congreso de la Unión acostumbra ahora utilizar en sus textos fórmulas herméticas, concisas, muy generales o genéricas, que obligan y comprometen a una amplia reglamentación del Ejecutivo que en el fondo es una nueva forma de legislar. También existe un claro traspaso legislativo, cuando la ley condiciona su aplicación o su alcance a la expedición del reglamento o a los términos o prevenciones del mismo.

Manumitido por esa costumbre, el poder reglamentario se suma a otro poder que ostenta el Ejecutivo Federal por inercia o estrategia burocrática del legislador federal que consiste en el monopolio casi total de las iniciativas de ley y de reforma constitucional. En la "práctica parlamentaria", el legislador federal auténtico es el Ejecutivo Federal y la administración, en la que parecen ser ya inútiles aquellos criterios que con maestría defiende el célebre

profesor de Burdeos, pues están confundidos en un solo poder.

Subordinado como está a la ley, el poder reglamentario tiene otro límite, la esfera administrativa. Está previsto sólo para proveer al exacto cumplimiento de las leyes del Congreso, pero en ese ámbito, no en el judicial, ni en el legislativo. No estará autorizado para dictar reglamentos por ejemplo, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación ni de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos (*Diario Oficial* del 25 de mayo de 1979).

En el terreno administrativo, son numerosas las leyes y son más los reglamentos pues una ley sin vicio de constitucionalidad alguno, puede tener o ser objeto de dos o más reglamentos. En los terrenos, judicial y legislativo, las leyes y por tanto los reglamentos, son de escaso número.

3. *Discrecionalidad del poder*

Correcto es sostener que las atribuciones que la Constitución fija al Presidente de la República, implican cada una derecho y obligación a la vez, y sin embargo con el poder reglamentario de la Fracción I, del Artículo 89 constitucional, no sucede así. No tiene las dos caras del ser jánico, sólo una, la de derecho o facultad. Nadie pone en duda que el Presidente tiene el derecho, facultad o poder de dictar los reglamentos de las leyes, pero en cambio la plantean todos respecto a que tenga la obligación de dictarlos.

Enseña la práctica que, si tal obligación existe en el texto constitucional, por no haber mecanismo jurídico alguno, ni el juicio de amparo, para pre-

sionar al Ejecutivo a que la cumpla, la misma sólo es letra muerta o bien sólo subsiste en el fondo el poder discrecional para hacerlo. Esto último es la realidad, es la costumbre constitucional que llena vacíos en el texto formal.

Ante la ley, el Presidente discrecionalmente decidirá si dicta o no el reglamento. Es probable que la ley no necesite del reglamento para su aplicación, que el legislador hubiese forjado su obra con los términos y fórmulas, precisiones y detalles que su comprensión resulte clara, fácil, accesible y cabal a sus destinatarios. A medida que la ley se aplica por sus usuarios, se va comprobando la falta o no del reglamento.

Es frecuente que la realidad de los hechos se anticipe a las fórmulas legales o que el tiempo las envejezca y las inutilice antes de lo previsto, pero estos fenómenos no acusan gravedad en el país, cuando se sabe que para legislar se utiliza toda la experiencia de la administración que vive pegada cotidianamente a los hechos y sus problemas y cuando se tiene la conciencia plena de que el derecho administrativo mexicano no es rígido ni rigidiza a la realidad social, económica y política que regula. Por el contrario, a veces tenemos que lamentar el abuso que se hace del poder legislativo y se producen leyes que son casi repetición de las que se abrogan, (ésto se observa entre la ley de población de 1947 y la ley que la abrogó de 1974, vigente; entre las varias leyes de turismo; entre la vigente Ley Forestal de 1986 y su antecesora de 1960, etcétera); o bien se multiplican incesantemente las reformas a las leyes, tatuajes que impiden saber con certeza lo que está vigente de cada cuerpo legal.

No existe pretexto fundado para fabricar leyes que requieran siempre del reglamento. Son muchas las leyes administrativas vigentes, que no tienen ni necesitan del reglamento. Desde la fábrica de la ley, se puede evitar la necesidad del reglamento o por el contrario si así se quiere sentar las bases para hacerlo imprescindible.

Depende de la responsabilidad ética y técnica del legislador oficial, que las leyes no reclamen el reglamento para su vida eficaz. Debiera ser excepcional el reglamento, éste no es sombra natural de la ley, su excesiva o casi masiva producción no proporciona mayor flexibilidad a la acción administrativa como si la ley de origen fuese una camisa de fuerza, tales reglamentos plagan a la administración, la enmarañan, la enferman.

Es labor de quien legisla, finalmente, evitar que el poder reglamentario discrecional caiga en el cómodo terreno de la abstinenencia reglamentaria o de la arbitrariedad. El problema es que se legisle bien, para que la eficacia de la aplicación concreta de la ley no dependa de la expedición del reglamento.

Nada cambia la discrecionalidad del poder si, como acostumbra hacerlo el legislador, la ley indica que alguna o varias de sus disposiciones o mandatos se llevarán a cabo conforme a lo que se prevenga en el reglamento.

La discrecionalidad amplísima, casi libertad sin límites que se otorga al Presidente, para el ejercicio del poder reglamentario, con fundamento en el Artículo 89, Fracción I, no se modifica ni podría modificarse por el nuevo fundamento del poder, que es la ley, la que ordena, la que evidencia la nece-

sidad o la que impide la aplicación concreta, para que se expida el reglamento.

Por principio el nuevo fundamento del poder, no lo es en sí mismo. El legislador federal no crea el poder reglamentario con su ley, simplemente está haciendo la advertencia o la invitación como dice Gabino Fraga,³ de que se ejercite, pues inclusive si no se ejercita, nada puede hacerse para impedirlo o mejor aun para obligar al Presidente a que lo haga. De nueva cuenta, muy a pesar de esa previsión legislativa, la discrecionalidad del poder no altera su magnitud ni su naturaleza, mantiene inalterable su origen constitucional.

Ni el legislador federal, ni el juez por no existir vía procesal disponible, pueden limitar o restringir la discrecionalidad del poder, cuya prepotencia es ostensible y hasta obvia. Por fortuna, tamaño poder sin atadura, en cuanto a la decisión de su ejercicio, no ha debilitado al poder legislativo a cuya ley está subordinado el reglamento, constitucionalmente, ni tampoco al poder judicial que enjuicia o controla constitucional y legalmente, al reglamento. En todo caso su mal uso dañaría a la administración, más que a nadie. Los ciudadanos tienen el juicio de amparo para escapar o sustraerse de la aplicación de reglamentos infortunados.

4. *Delegación del poder*

Indiscutible, como lo es que, al Presidente de la República pertenece el poder reglamentario de las leyes, con fundamento en la Fracción I, del Artículo 89 constitucional, también lo es que se trata de un poder indelegable. El Presidente no puede delegar su poder reglamentario, para ésto es necesario que

la misma fuente que le da origen, así lo prevenga. Sólo la Constitución, origen del poder, puede autorizar la delegación de éste, y su actual texto no lo hace.

Dentro de un régimen de Estado de Derecho, prohijado por la Constitución, rige el principio general de facultades expresas para las autoridades, es decir, que éstas sólo pueden actuar con base en facultades previamente establecidas en la ley, no con base en meras presunciones o por falta de prohibiciones. En ninguna parte del texto constitucional, se prevé expresamente que el Presidente pueda delegar su poder reglamentario, y si éste lo delegara lo haría en forma inconstitucional.

Por la misma razón, por no existir autorización expresa en la Ley Fundamental, el Congreso de la Unión no puede delegar el poder reglamentario. Empezando porque ni siquiera tiene dicho poder, mal puede en consecuencia delegar algo que no es suyo y que sabe por otra parte que pertenece expresamente al Ejecutivo. Si la ley atribuye poder reglamentario a un organismo público, se está; sustituyendo en la Constitución, usurpa el papel de ésta.

Obvio o fuera de todo debate parece la ausencia de todo fundamento constitucional para que el Congreso de la Unión delegue el poder reglamentario del Presidente y sin embargo lo ha hecho, ayer con la Ley Orgánica de la Universidad Nacional Autónoma de México (*Diario Oficial* del 6 de enero de 1945) autorizando al Consejo Universitario para que dicte reglamentos, Artículo 8º, y así existen: Reglamento General de Inscripciones, Reglamento General de Exámenes, Reglamento General de Pagos, Reglamento General de Estudios de Posgrado, etcétera, y, hoy, con la Ley del Instituto de Seguridad

y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (*Diario Oficial* del 27 de diciembre de 1983) facultando a la Junta Directiva, Artículos 150, Fracción IX y 157, Fracción V, a dictar reglamentos, como el Reglamento de Prestaciones Económicas (*Diario Oficial* del 7 de junio de 1984). La misma situación se presenta con otros organismos descentralizados, como el Instituto Mexicano del Seguro Social (*Ley del Seguro Social, Diario Oficial* del 12 de marzo de 1973); la Universidad Autónoma Metropolitana (*Ley Orgánica, Diario Oficial* del 17 de diciembre de 1973); el Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas (*Diario Oficial* del 29 de junio de 1976).

Cada uno de los reglamentos que expiden los cuerpos directivos de esos y otros organismos descentralizados federales, son inconstitucionales, pues de origen la ley que les sirve de apoyo lo es también por el motivo comentado. Ya se verá que cuando es un decreto del Ejecutivo el que crea el organismo y que le otorga ese poder, que el superlativo de inconstitucionalidad que se merece el caso, sería mayor, si grados hubiere en ese vicio.

5. *Area del poder*

Encarcela la Fracción I, del Artículo 89, multicitado, al poder reglamentario. No lo previene para la ejecución de todas las leyes que expida el Congreso de la Unión, sino únicamente respecto de aquellas en que es posible proveer a su exacta observancia en la esfera administrativa. Si al ejecutar una ley, con ello sólo puede proveer a la esfera judicial o legislativa, el Ejecutivo estaría impedido para ejercer su poder.

Estaría proveyendo en la esfera judicial si dicta un reglamento para la

Ley Orgánica del Poder Judicial Federal o la Ley de Amparo o en la legislativa, si expide el reglamento de la Ley del Congreso General. Son estos campos prohibidos para los reglamentos administrativos. No se piense sin embargo que el poder, pierde importantes áreas reglamentarias cuantitativamente hablando. El área de la administración pública está poblada en forma desmesurada por leyes y reglamentos administrativos.

II. EL REGLAMENTO

1. *Naturaleza*

Dos criterios, el formal y el material, sirven ahora para explicar y entender la naturaleza del reglamento administrativo. Criterios, ciertamente, que para poder distinguir la naturaleza de los actos del Estado prohijó el derecho administrativo-constitucional francés y que sin estar incorporados a un texto formal, la costumbre los ha consagrado en el derecho público. En México, se implantaron los criterios, magistralmente, por Gabino Fraga desde 1934, año de la primera edición de su gran tratado, *Derecho Administrativo*.

Conforme al criterio formal, que atiende a la naturaleza del órgano de donde proviene el acto, el reglamento es un acto administrativo pues él procede del Ejecutivo Federal. En cambio, según el criterio material que está a la intrínseca naturaleza del acto, es un acto legislativo, es una ley, pues reúne las características esenciales de ésta, la abstracción y la generalidad. Pero lo que más atrae y sobresale del reglamento es su naturaleza material. Su condición de norma general y abstracta lo emparentan y lo igualan con la ley, a

tal grado que llevan a confundirse y a propiciar consecuencias inaceptables.

Reconocido está que la ley y el reglamento, son leyes, concebidas éstas como conjunto de normas generales y abstractas, pero bien sabido está también, la distinta posición y función que a cada acto les asigna la Constitución y que los diferencia, los jerarquiza y los hace inconfundibles. Concluir que ambos actos son leyes, simplemente, es ignorar la diversa función o papel que constitucionalmente desempeñan, sobre todo la del reglamento que es bien específica: ejecutar las leyes, servir a éstas subordinadamente.

Gabino Fraga reúne en su concepto de reglamento, los dos criterios e inclusive lo ciñe formalmente al texto constitucional. Dice que 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".⁴ A diferencia de Jean-Claude Douence, que sólo reúne los dos criterios, porque la Constitución francesa no vincula expresamente al reglamento con la ley, y lo define diciendo que "es un acto unilateral de carácter general e impersonal, emanado de una autoridad administrativa o de una persona actuando en tanto autoridad administrativa y sometido a un régimen de derecho administrativo".⁵ Domina en la doctrina francesa la idea de que el poder reglamentario es espontáneo e históricamente anterior al poder legislativo y por lo mismo aquél es un poder autónomo.

Fuera de nuestro sistema constitucional, según se examinó, no es posible admitir un reglamento sin previa ley, con la excepción del reglamento autó-

no del Artículo 21 constitucional. El reglamento administrativo —no el reglamento en general— es una norma general y abstracta dictada por el Presidente para la ejecución de la Ley. Es inevitable referirse al autor del reglamento, pues de lo contrario no se estaría ante el de carácter administrativo, como también no se puede prescindir de la función ejecutora del reglamento que impone el Artículo 89.

El reglamento es acto administrativo y acto legislativo, por aplicación de los criterios formal y material, pero la Constitución y la jurisprudencia le tienen como norma general y abstracta, medio para ejecutar la ley del Congreso.

2. *Función del reglamento*

Bien simple parece ser el papel que corresponde al reglamento cumplir: ejecutar la ley, pero no es así, es más bien complejo. Aunque no todas las leyes deben tener reglamento sino sólo, exclusivamente, aquellas que lo necesiten para poder aplicarse concretamente, importante es ahora preguntarse, cómo debe cumplir el reglamento con dicha función.

Fácil sería responder, que no exceda a la ley ni la contrarie, pero esta respuesta provoca de inmediato otra interrogante, qué o cómo debe entenderse que el reglamento no exceda a la ley.

El reglamento puede ocuparse de todo el cuerpo de la ley, ser el reglamento de la ley. En esta tarea, se observa que el reglamento suele acoger textos de la ley, los reproduce como propios; a veces precisa con detalles o aclara con más o con distintas palabras o frases la normativa de la ley; crea procedimientos o trámites para poder

ejercitar derechos o para cumplir con ciertas obligaciones previstas en la ley; señalan las autoridades o los órganos administrativos ante quienes se deben presentar solicitudes, inconformidades, denuncias o quejas por los particulares; fija formalidades, términos, plazos, a las promociones de los particulares o a la actividad administrativa; en fin procura en general los medios que la ley olvidó, inacabó o que le delegó.

Pero el reglamento no siempre lo es de todo el texto de la ley. Es común encontrarse reglamentos de sólo una parte, parte que puede ser un título, un capítulo o un conjunto de preceptos dispersos * e inclusive de un solo artículo. A veces el reglamento lo es de dos leyes, como el reglamento de la Ley Federal de la Radio y Televisión y de la Ley de la Industria Cinematográfica (*Diario Oficial* del 4 de abril de 1973).

En esas andanzas, el reglamento no puede exceder a la ley y suele afirmarse acertadamente que ésto ocurre cuando sin preverlo ésta se crean nuevas situaciones o instituciones, derechos u obligaciones a los particulares, recursos administrativos, órganos administrativos, sanciones administrativas, etcétera. Porque casuísticamente la jurisprudencia de los tribunales judiciales federales ha resuelto —casi dogmáticamente— que en unos casos sí y en otros no, se ha excedido en su papel el reglamento, se ha formado un catálogo de excesos, que aumentará o disminuirá según parezca a esa jurisprudencia.

Ni la ley, ni la jurisprudencia han formulado un parangón o pauta para identificar a los excesos reglamentarios. Pero debe afirmarse sin titubeos, que

* Caso del Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, en materia de impacto ambiental, (*Diario Oficial* del 7 de junio de 1988).

el exceso se presenta, cuando lo que se detalla o particulariza por el reglamento no tiene su base en la ley. No debe atribuirse al reglamento el peli-groso papel de prever “todos los medios” que hagan posible la aplicación de la ley, pues sería tanto como dotarlo de fuerza legislativa.

Por otra parte no debe olvidarse ahora la “delegación legislativa”, impuesta por la práctica “parlamentaria” mexicana. Si la ley delega en el reglamento la responsabilidad de reglamentar todo lo relativo a una institución apenas dibujada por aquella, como ocurre con el boceto de recurso administrativo que se prevé en el Artículo 122 de la Ley General de Población, el dibujo legislativo completo lo hace el reglamento, éste estará legislando con “autorización”.

Frente a esa delegación legislativa expresa, puede haber una tácita, si deliberadamente el autor de la ley utiliza para ésta las más genéricas y herméticas fórmulas y con éstas está consintiendo o permitiendo que el reglamento “haga de las suyas” y cometa los más libres excesos.

Paradójicamente, es el mismo legislador el que viola la Fracción I del Artículo 89, con sus delegaciones o autorizaciones, expresas o tácitas, obligando al reglamento a convertirse en un nuevo acto legislativo, en una ley que completa o termina la obra inacabada.

Bien se observa y corrobora que el trabajo de un reglamento es más delicado y grave que el de una ley. Cada vez resulta más difícil conocer la verdadera y auténtica frontera entre la ley y el reglamento, sobre todo si la primera trabaja menos y se apoya en exceso en la labor legislativa del segundo.

III. LOS REGLAMENTOS INTERIORES DE LAS SECRETARÍAS DE ESTADO

1. Concepto

Inventado por el legislador federal, el reglamento interior es el reglamento administrativo recluso a los campos específicos que señala la ley, relativos a las secretarías de Estado o a los departamentos administrativos. Cuando menos en las leyes de secretarías y departamentos de 1946 (*Diario Oficial* del 21 de diciembre de 1946) y de 1958 (24 de diciembre de 1958) y en la vigente Ley Orgánica de la Administración Pública Federal de 1976, se les cita (Artículos 24, 26, de la primera; 26, 28, de la segunda y, 14, 16, 18, de la tercera).

A estos reglamentos se les aplican las consideraciones hechas para los reglamentos administrativos, en los apartados I y II.

No son los únicos reglamentos interiores, también los hay en los organismos descentralizados federales e igualmente inventados y autorizados por el legislador federal, pero con el inconveniente del vicio de inconstitucionalidad que padecen estos y todos los reglamentos autorizados para tales organismos.

El reglamento interior es un reglamento administrativo y debe forzosamente ser expedido por el Presidente de la República. Ningún otro funcionario de la administración puede hacerlo, ni los secretarios de Estado que con cierta frecuencia, en el pasado, dictaron reglamentos en abierta contradicción a lo previsto en la Fracción I, del Artículo 89 constitucional. Tal vez a esta última experiencia se deba que en las leyes de 1958 y 1976, que la de

1946 no hizo, se puntualice que el reglamento interior "será expedido por el Presidente de la República", pues de no haber tal razón, resulta ociosa la aclaración.

Imposible que existan constitucionalmente reglamentos interiores u otros reglamentos adjetivados de cualquier otra forma que no sean expedidos por el Presidente de la República.

El reglamento interior es un reglamento con campo reglamentario propio, es decir, con campo que la ley misma le reserva y delimita. El reglamento puede serlo de la ley, de todo su texto y contenido, pero también de una sola de sus partes, tan precisada como ocurre con el reglamento en cuestión.

Los campos de los reglamentos interiores de las secretarías, son:

a) Señalar los funcionarios públicos que formarán parte de cada Secretaría, independientemente de los que el Artículo 14, de la Ley Orgánica precitada, enumera.

b) Precisar las facultades cuyo ejercicio es exclusivo de los tribunales de las secretarías de Estado y departamentos administrativos. Precisión que también puede hacerse por ley. Facultades que resulta obvio decirlo, no son delegables por los titulares (Artículo 16, Ley Orgánica).

c) Prever las unidades administrativas, que podrán ser adscritas a las subsecretarías, a la oficialía mayor y a otras unidades de nivel administrativo equivalente, por los citados titulares. La adscripción la hace el titular, pero sólo de las unidades que prevé el reglamento, éste no hace la adscripción (párrafo segundo, Artículo 16).

d) Determinar las atribuciones de las unidades administrativas de las secretarías y departamentos (Artículo 18).

e) Determinar la forma en que los titulares podrán ser suplidos en sus ausencias (Artículo 18).

Cada uno de esos campos merece comentario por separado.

2. Exégesis

a) Aunque el Artículo 14 se refiere a funcionarios públicos, debe entenderse órganos administrativos de los cuales aquellos son sus titulares, órganos que en conjunto forman la estructura de cada Secretaría. Es frecuente el indebido uso de funcionario por órgano y viceversa, cuando se trata de dos conceptos y realidades jurídicas distintas.

Por el propio precepto sabemos que el reglamento interior no tiene el monopolio legal para fijar cuáles son los órganos administrativos de cada secretaria, o como se dice, funcionarios. El legislador con su ley puede hacerlo, crear los órganos administrativos que quiera y sin que el reglamento pueda contrariarla.

Sin embargo, en rigor, en el caso del Artículo 14, la ley no crea órgano alguno, simplemente está señalando niveles de estructura orgánica, comunes a todas las secretarías o si se quiere las denominaciones de órganos. Crear un órgano administrativo no sólo es identificarlo con un nombre sino fijar o precisar las atribuciones que les son propias. El Artículo 14 no señala atribuciones al secretario de Estado, a los subsecretarios, oficial mayor, directores, subdirectores, jefes y subjefes de departamento, oficina, sección, mesa, luego no crea más que títulos o membretes, pero no órganos administrativos.

El Artículo 14 está creando funcionarios, no órganos, podría alegarse con apego a su letra, pero ésto sería llegar a la más ruda e inadmisibles incongruencia jurídica. No puede concebirse "jinete sin caballo".

Es el reglamento interior quien al recoger esas "denominaciones genéricas y vacías", les da existencia jurídica concreta al señalar las atribuciones que pertenecen a cada una. Es él el que crea tales órganos.

Interesa ahora que se observe lo siguiente. El Artículo 14 sólo proporciona "etiquetas de órganos" para que el reglamento interior las utilice y con ello estará reglamentando a la ley. Esta reglamentación la completará con otras etiquetas que invente y les dé contenido competencial. Pero en el fondo, la ley le está dando al reglamento todo el poder jurídico —legislativo se diría más bien— para crear libremente toda la organización interna de cada Secretaría. Es el caso de exceso y delegación legislativos, que antes se comentó.

En un campo de reglamentación tan abierto, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, justificó la creación constitucional de las Administraciones Fiscales Regionales debidas al decreto presidencial del 13 de junio de 1973 (*Diario Oficial* del 20 de junio de 1973) con la siguiente jurisprudencia * que expresa:

"ADMINISTRACIONES FISCALES REGIONALES. FACULTAD DEL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA PARA LA CREACION DE DEPENDENCIAS DE LA SECRETARIA DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO.

* Informe de la Suprema Corte de Justicia, México, Segunda Parte, 2ª Sala, Sección Primera, 1984, p. 5.

DECRETO PRESIDENCIAL DEL 13 DE JUNIO DE 1973, PUBLICADO EN EL *DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION* EL 20 DEL MISMO MES.—La Fracción I del Artículo 89 de la Constitución Federal otorga al Presidente de la República, además de una facultad de colaboración (la promulgación, que es el complemento del proceso legislativo) y otra de ejecución (función administrativa propia del Poder Ejecutivo), la facultad reglamentaria (que implica una función materialmente legislativa) que constituye un medio para proveer, en la esfera administrativa, que constituye un medio para proveer, en la esfera administrativa, a la exacta observancia de las leyes. Dicha facultad reglamentaria es, pues, una facultad normal del Poder Ejecutivo que no deriva de una delegación legislativa, sino que le ha sido conferida directamente por la Constitución. La función reglamentaria puede ejercerse mediante la expedición de un conjunto de normas constitutivas de un ordenamiento en el que se desarrollan las disposiciones de una ley, o bien por medio del dictado de una norma especial requerida por una situación determinada para la mejor realización de los fines de una ley. Es por ello que el Poder Ejecutivo, obedeciendo a condiciones y circunstancias especiales y sin desbordar la facultad de que está investido, puede expedir normas especiales a fin de crear los órganos que sean necesarios para la realización de funciones previstas en la ley y las cuales deben cumplirse en el ejercicio de la actividad administrativa. Por lo tanto, el decreto presidencial del 13 de junio de 1973, publicado en el *Diario Oficial* de la Federación el 20 del mismo mes, por el que se crearon las administraciones fiscales regionales y se les autorizó expresamente para que ejer-

cieran facultades delegadas, no es contrario a la Constitución, puesto que es una disposición reglamentaria especial expedida con apoyo en los Artículos 89, Fracción I, constitucional y 28 de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, para desarrollar y detallar los principios generales contenidos en ésta y en el Código Fiscal de la Federación, a fin de facilitar el ejercicio de las funciones que conforme a esos ordenamientos debe realizar la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en el cobro de los impuestos, derechos, productos y aprovechamientos federales”.

Finalmente, ni la ley ni el reglamento interior, tienen la exclusividad para crear órganos internos de las secretarías, pues el Artículo 14 también autoriza a “otras disposiciones legales”, como el caso de decretos y acuerdos presidenciales, de carácter general.

b) Por las serias dificultades que originó su aplicación, el texto inicial del Artículo 26 de la Ley de Secretarías de 1958, se reformó en el año de 1972. Aquel texto decía:

“El despacho y resolución de todos los asuntos en las Secretarías y Departamentos de Estado corresponderá originalmente a los titulares de dichas Dependencias; pero, para la mejor organización del trabajo, los titulares de cada Secretaría podrán delegar en funcionarios subalternos alguna o algunas de sus facultades administrativas no discrecionales, para casos o ramos determinados”.

Materialmente es casi imposible que no haya actos administrativos discrecionales, los llamados reglados o vinculados por la doctrina casi no existen. Por esta realidad administrativa que se vive cotidianamente es que la vieja división

de actos o facultades reglados y actos o facultades discrecionales está abandonada, hoy priva la idea del poder discrecional de la administración, que podrá ser mayor o menor pero nunca inexistente.

Vino la reforma de 1972 (*Diario Oficial* del 12 de enero de 1972) y cambió sustancialmente a aquel texto, haciendo descansar la delegación de facultades en un factor formal y no en uno sustancial como lo fue el abrogado. El nuevo texto del 26 expresó:

“Corresponde originalmente a los titulares de las Secretarías y Departamentos de Estado el trámite y resolución de los asuntos de su competencia, pero para la mejor organización del trabajo podrán delegar en sus subalternos cualesquiera de sus facultades, excepto aquellas que por ley o por disposición del reglamento interior respectivo, deban ser ejercidas precisamente por dichos titulares”.

El cambio de la reforma de 1972, se conservó literalmente en el Artículo 16 de la Ley Orgánica. Ahora cualesquiera de las facultades, regladas o discrecionales, se pueden delegar por los secretarios, excepto que tales facultades sean de ejercicio exclusivo por éstos, según lo prevengan la ley o el reglamento interior.

No se prevé en la norma criterio alguno que deba seguir el reglamento o en su caso la ley, para determinar la exclusividad de ejercicio por el secretario, de las facultades. Si lo hace el reglamento, en el fondo es el Presidente quien las determina y si es la ley, también prácticamente quien lo hace es el Presidente, pues él es el autor de la mayoría de las iniciativas de ley.

La delegación de facultades pertenecientes al secretario, sólo éste puede hacerla, como parece natural que así sea. Tres requisitos requiere la delegación de facultades: a) que las facultades delegadas pertenezcan originalmente al funcionario delegante, b) que esté autorizada la delegación y c) que se precise la materia por delegar, que puede ser como en el caso ciertas facultades.

Como el reglamento puede crear órganos administrativos, al fijar las atribuciones de éstos puede autorizarlos a que deleguen parte de sus atribuciones en favor de otros órganos internos.

Cuando se piensa que el reglamento interior es el instrumento escogido para precisar y jerarquizar las competencias de los órganos internos de cada Secretaría, con el propósito fundamental de poner orden y certidumbre en el ejercicio del poder público, es de lamentarse el abuso que se hace de la delegación de facultades que además de romper con aquel propósito fomenta la complejidad de la actividad administrativa que se está traduciendo en ineficacia de la administración, en ilegalidades frecuentes y en arbitraria e ilegal trampa para la defensa de los derechos de los particulares frente a la administración.

Ni la ley ni el reglamento hacen la delegación de facultades, pues son actos que no pueden dictar los titulares de las Secretarías ni ningún otro funcionario menor, simplemente dan las bases y la autorización para que se haga. Es mediante un acto administrativo que se delegan atribuciones y que debe publicarse en el *Diario Oficial* para conocimiento y obligatoriedad del mismo. La ley habla de acuerdos, pero no los señala como generales.

Resulta que la competencia de los órganos administrativos internos de las Secretarías, se construye por ley, por reglamento interior y por actos administrativos de delegación de atribuciones. El reglamento interior es ahora una fuente de desorden en el reparto de atribuciones, fuertemente alimentada por delegaciones de atribuciones que autorizan a que el órgano delegante se reserve el derecho para ejercer la atribución delegada, que da pie a concurrencia de atribuciones. No existe en este extremo una auténtica delegación de atribuciones, pues ésta por sí impide que el órgano delegante pueda ejercer atribuciones dadas a otro órgano para su ejercicio.

Debiera sustituirse la delegación desnaturalizada y la auténtica pero de la que se abusa, por una redistribución de competencias. No debe mantenerse en pie un sistema de competencias flotante y transitorio, que está propiciando y acrecentando ese tipo de delegaciones. Con estas delegaciones, el reglamento prevé la destrucción de su mismo orden competencial.

Parece que ni la ley ni el reglamento debieran autorizar, a fin de mantener un orden competencial, delegación de atribuciones sino en forma excepcional y restringida. De otra forma, las susodichas delegaciones se convierten en un sistema, en una regla común, con las graves consecuencias que ésto apareja en la vida de relación de la administración con los particulares.

c) Seguro que con la delegación de facultades y ahora con los cambios de adscripción de las unidades administrativas, se ha querido dotar de flexibilidad en sus acciones a la administración. Las dos leyes anteriores, de 1946 y 1958, no se ocuparon del fenó-

meno administrativo, como tampoco el primer texto de la Ley Orgánica de 1976. Los párrafos segundo y tercero del Artículo 16, en que se regula el fenómeno fueron adicionados por reforma legislativa de 1983 (*Diario Oficial* del 30 de diciembre de 1983).

Se tiene a la adscripción de unidades como un instrumento complementario al establecido de delegación de facultades por la exposición de motivos del decreto de reformas, pero la razón fundamental que da ésta de la adición es: "Debe tomarse en cuenta que aun cuando la facultad de adscribir las unidades administrativas se ha venido incluyendo en los reglamentos interiores de las distintas dependencias, se requiere que el legislador lo institucionalice en la Ley Orgánica".

No está previsto en la Constitución ni en ley alguna, ni en la misma orgánica de las secretarías, que los secretarios puedan dictar reglamentos, decretos o acuerdos de carácter general. De los primeros no cabe la menor duda que no los pueden dictar, porque son actos reservados por la Constitución al Presidente de la República. Pero de los dos restantes, la costumbre y no un texto formal los ha hecho actos de secretarios. Si el decreto o el acuerdo, son generales, deben para ser obligatorios, publicarse en el Diario Oficial como lo previene el Artículo 3º del Código Civil del Distrito Federal, aplicable en materia federal, luego la adscripción debe hacerse por acuerdo general y publicarse.

La adscripción de unidades administrativas no debe verse como un simple mecanismo de buena administración, pues por el contrario ella tiene implicaciones jurídicas complejas. Decidir por ejemplo que una dirección general

ya no debe estar adscrita a una subsecretaría sino a otra distinta es hacer un cambio de competencia en las subsecretarías, pues las leyes suelen señalar a la autoridad jerárquica superior como revisora de las resoluciones que dicten direcciones generales. Lo mismo, si la adscripción nueva lleva consigo un cambio en la denominación de las unidades adscritas, es cambio que debe registrarse por el reglamento y no sólo por el acuerdo de adscripción.

Cambios frecuentes de adscripción de unidades administrativas, como se observa se llevan en la práctica, conducen necesariamente a sostener que sea el reglamento interior quien las haga para dar seguridad y certeza sobre autoridades competentes para atender y resolver los asuntos administrativos. No se maniat a la autoridad con tal proposición, pues la vida de los textos reglamentarios es excesivamente flexible.

d) Añeja es ya la función que desempeñan los reglamentos interiores de distribuir las atribuciones que son de cada Secretaría, entre los órganos internos que componen o estructuran a ésta. Al hacer precisamente la distribución, está creando a dichos órganos. Mientras reparta las atribuciones que son propias de la Secretaría, el reglamento se tendrá por constitucional.

Cumple el reglamento similar función que corresponde a la Ley Orgánica de distribuir la administración pública federal —negocios del orden administrativo de la Federación, Artículo 90 constitucional— y formar grandes áreas de competencia que son las secretarías y los departamentos administrativos.

Revisados los textos de las tres leyes en cita, 1946, 1958 y 1976, se observa

casi idéntica disposición. En la de 1946, Artículo 26, el reglamento hará "...la distribución precisa de las facultades que competen a cada uno de los funcionarios de las mismas —dependencias— y de las labores correspondientes a cada una de las oficinas de su jurisdicción". En la de 1958, Artículo 28 se expresó: "En el Reglamento Interior de cada una de las Secretarías y Departamentos de Estado, que será expedido por el Presidente de la República, se establecerá la competencia de las unidades administrativas de cada dependencia...". En la de 1976, Artículo 18, se reproduce el texto anterior, pero en lugar de competencia, se habla de atribuciones.

En este papel, el reglamento interior no es el único que puede crear órganos internos de una Secretaría, lo hacen también constitucionalmente: la ley del Congreso de la Unión y los decretos y acuerdos generales del Presidente de la República. Porque antes de 1958, hubo reglamentos interiores expedidos por secretarios de Estado, es que las leyes de 1958 y 1976 enfatizan que deben ser expedidos por el Presidente de la República.

Por supuesto que en este campo, la ley puede modificar o abrogar lo que haga el reglamento, pero éste no respecto a lo hecho por aquella.

Un espíritu de cambio, brutal, exacerbado, que produjo durante gobiernos sexenales anteriores, masivas reformas a la Constitución, a las leyes y a los reglamentos, trajo entre otras consecuencias la pulverización de la administración y a la vez su macrocefalia. La primera provocada por la política de desconcentración administrativa, que engendró cientos de organismos asentados por todo el territorio nacional

y la segunda surgida del "cambio por el cambio", que se nutrió de múltiples direcciones generales, direcciones de áreas, departamentos, del invento de otros niveles burocráticos como las coordinaciones generales, de subsecretarías innecesarias, etcétera. Inevitablemente los reglamentos interiores, hubieron de inflar su continente y dar asilo a numerosos organismos y órganos. En el célebre Informe sobre la Reforma de la Administración Pública Mexicana de 1967, editado en 1977 por la Secretaría de la Presidencia, se criticaba a los reglamentos por quererlo abarcar todo. En 1971, el Comité Técnico Consultivo asignó como objeto propio y casi único a los reglamentos interiores, "la estructura jurídica, es decir, la distribución de competencia dentro de cada entidad".⁶

Cuando estaba vigente la Ley de Secretarías de 1946, que en forma de abreviado catálogo señalaba con rubros genéricos la competencia de cada Secretaría, recibió por ésto severas críticas. Llegó en su estilo hermético a casi el mutismo, por ejemplo: "Corresponde al Departamento del Distrito Federal el despacho de los asuntos relacionados con el gobierno de esa entidad, en los términos de su Ley Orgánica", ¿cuáles asuntos son los relacionados con tal gobierno?

Es fácil justificar ahora la labor que desarrolló el reglamento de esa ley (*Diario Oficial* del 2 de enero de 1947) que fue la de detallar o desmenuzar o desglosar aquellos rubros competenciales. En más de 20 o en menos fracciones, se precisaron las atribuciones para cada Secretaría, pero con el Departamento del Distrito Federal se repitió lo de la ley reglamentada. De nada más se ocupó el reglamento, porque tal vez así lo decidió su autor, el Presi-

dente, pero había en la ley otros contenidos que podían haber sido su objeto.

Algunos reglamentos interiores que se expidieron a la luz de la ley de 1946 y de su reglamento, incurrieron en obligados errores. Tales reglamentos, para distribuir atribuciones y crear órganos administrativos internos, no podían partir del texto de la ley que no "listaba" las atribuciones sino del reglamento. Para esto último, "reglamentar" a un reglamento, no era necesario que el Presidente interviniera, y pensándolo así, varios reglamentos interiores se expidieron por secretarios de Estado. Si acaso alguno de estos reglamentos se salió o rebasó las funciones específicas que la ley de 1946 les asignaba, no por este hecho sólo se podían haber calificado de inconstitucionales, aun tratando de abarcarlo todo, como dice el Informe precitado.

Con la Ley de Secretarías de 1958, el legislador recuperó terreno propio e hizo como suyo el trabajo realizado por el reglamento de 1947, esfumando todas esas reglamentaciones dudosas. Es el legislador el que debe repartir las atribuciones que formen la competencia de cada Secretaría, conforme al primer mandato imperativo del Artículo 90 de la Constitución y que se conserva en el vigente reformado, y no el reglamento del Ejecutivo como lo hizo el comentario de 1947.

Lo mismo que la de 1958, hizo la de 1976. Pero las décadas transcurridas han ido registrando un crecimiento desorbitado de la administración federal, tanto centralizada como paraestatal. Las fracciones de cada uno de los preceptos que encierran la competencia de las secretarías, cada sexenio de gobierno aumentan su espacio y número. Esta macrocefalia sigue creciendo

como lo demuestra el más reciente Reglamento Interior, el de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (*Diario Oficial* del 22 de marzo de 1988) que prevé 18 direcciones generales, 84 direcciones, además de cuatro coordinaciones, cuatro subprocuradurías fiscales y varias unidades; 10 años antes su Reglamento Interior (*Diario Oficial* del 9 de junio de 1977) recogía 22 direcciones generales, pero sólo 42 direcciones y sin coordinaciones.

Ante ese inusitado gigantismo burocrático, el reglamento interior es una microindustria de órganos administrativos. Habrá que sumar los órganos creados por ley, por decreto o acuerdo u otro reglamento del Presidente, y la plaga de delegaciones de atribuciones y de cambios de adscripción. ¿Es posible conocer ahora, así, la organización interna de una Secretaría, es posible saber qué órganos o funcionarios son los competentes para dictar resoluciones en el universo administrativo federal?

e) Cuidado han tenido las tres leyes, de establecer que el reglamento determine la forma de suplir a los titulares en sus ausencias. Por el lenguaje utilizado por los tres ordenamientos, esos titulares son los secretarios, nada más. Es decir que si prevé la forma de suplir a otros funcionarios como pueden ser los subsecretarios o el oficial mayor, se excederá en su papel estricto de reglamento interior. Pero si lo hace, fijando como atribución a uno o a todos los subsecretarios la de suplir al secretario, como reglamento administrativo está en su derecho. El Reglamento de la Secretaría de Hacienda citado, tiene todo un capítulo de suplencias, las que aplica a casi todos los servidores de la dependencia (Artículo 140).

Ante los tribunales se ha discutido mucho qué debe entenderse por ausencias. Estar fuera del país el funcionario, estar fuera de su sede, estar imposibilitado por razones de enfermedad, vacaciones, comisiones oficiales, etcétera.* Debe o no acreditarse la ausencia o basta con el solo dicho del suplente que actúa por ausencia del titular o del primero o seguido suplente.

Por comodidad práctica, los reglamentos interiores después de muchos juicios perdidos ante los tribunales, han establecido como principio que el secretario puede ser suplido por los subsecretarios o el oficial mayor, indistintamente por cualquiera y que tales suplentes también pueden indistintamente suplirse entre sí. No hay manera de averiguar y acreditar que el suplente actúa por ausencia del titular, menos a partir de qué momento se inició la ausencia y en qué otro ésta terminó. No existe la carga de la prueba en el suplente para acreditar la ausencia del titular suplido ni del suplente ausente.

* A propósito del recurso de revisión —hoy suprimido— que podía hacerse valer por los secretarios de Estado ante la Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación en contra de las sentencias de las Salas Regionales del propio Tribunal, se formó la siguiente tesis jurisprudencial (288) por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; refiriéndose a la ausencia del titular, que sostuvo: "...En tales condiciones, la substitución se precisa tanto en los casos en que el titular se encuentra fuera de su sede jurídica, como en los que, por cualquier motivo, no asista a su oficina, dado que el resultado práctico es el mismo, o sea, que de no poder ser substituido el ausente, no se podrían atender determinados asuntos cuya solución resulta indispensable para la buena marcha de la propia dependencia, por lo que no existe base lógica ni jurídica para distinguir, en cuanto a sus resultados prácticos y tratamiento legal, las situaciones de ausencia del titular de su despacho o de la sede jurídica". Apéndice de Jurisprudencia 1917-1975, Segunda Sala, t. II, p. 485.

En el fondo de nueva cuenta, los reglamentos lo que hacen es prever una competencia concurrente. En cualquier momento cualesquiera de los funcionarios, suplido y suplentes, pueden actuar y resolver.

CONCLUSION

El reglamento interior no es ya el instrumento ordenador de la organización interna de las secretarías, por el contrario, es la fuente anárquica de competencias administrativas pulverizadas, flotantes o delegadas, adscritas y suplidas.

NOTAS

¹ Tena Ramírez, Felipe, *Derecho Constitucional Mexicano*, México, décima edición, Ed. Porrúa, S. A., 1970, p. 438.

² Hughes Charles, Evans, *La Suprema Corte de Estados Unidos*, México, Fondo de Cultura Económica, 1946, segunda edición, 1971, p. 7.

³ Fraga, Gabino, *Derecho Administrativo*, vigésimasegunda edición, Ed. Porrúa, S. A., Porrúa, S. A., 1982, p. 102.

⁴ Fraga, G., *op. cit.*, p. 104.

⁵ Douence, Jean-Claude, *Recherches sur le pouvoir réglementaire de l'administration*, Paris, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 1968, p. 95.

⁶ Reglamentos Interiores de las Dependencias de la Administración Pública Centralizada, México, Serie Praxis 14, Cuadernos INAP p. 13.