

LA FACULTAD REGLAMENTARIA

Dr. Jorge FERNÁNDEZ RUIZ *

SUMARIO: 1. *La facultad.* 2. *Sentido jurídico de la facultad.* 3. *Reglamentación de las normas jurídicas.* 4. *Jerarquización de los ordenamientos jurídicos mexicanos.* A. *Ley fundamental.* B. *Ley constitucional.* C. *Tratado internacional.* D. *Ley ordinaria.* E. *Decreto-ley.* F. *Reglamento.* G. *Disposición administrativa de carácter general.* 5. *El ejercicio de la facultad reglamentaria.* A. *Facultad reglamentaria a cargo del órgano legislativo.* B. *Facultad reglamentaria a cargo del Ejecutivo Federal y Estatal.* C. *Facultad reglamentaria a cargo del ayuntamiento municipal.* 6. *Consideración final.*

1. LA FACULTAD

Proveniente del vocablo latino *faculta-atis*, a su vez derivado de la voz del latín antiguo *facul*, equivalente a *facilis*, del verbo *facere*, que significa hacer, la palabra facultad —entendida en sentido filosófico como operación activa del espíritu, en contraste con la capacidad u operación pasiva de sentir—, alude a un hacer que conlleva un poder de obrar, explicado en una de sus acepciones como fuerza, actividad, disposición, aptitud, potencia física o moral; y también como poder o derecho para hacer alguna cosa.

2. SENTIDO JURÍDICO DE LA FACULTAD

Desde la óptica de la teoría del Derecho, la facultad hace referencia a la investidura atribuida a alguien por una norma jurídica, para efectuar un acto jurídico válido, que genere los efectos jurídicos que se propuso. En el Derecho privado la noción de facultad se asocia con la de capacidad, en tanto que en el derecho público se identifica con la noción de competencia.

En este orden de ideas, Carlos Cossío distingue la *facultad de señoría* de la *facultad de inordinación*; en el primer caso se está frente a una autodeterminación lícita en la que el sujeto realiza un acto que

* Investigador en el Instituto de Investigaciones Jurídicas.

la ley le autoriza a ejecutarlo o, por lo menos, no se lo prohíbe. En cambio, la facultad de inordinación nos pone frente a una heterodeterminación que, en el esquema de Cossío se da siempre que alguien, en consonancia con el ordenamiento jurídico ejerce el derecho de cumplir el deber que le impone tal ordenamiento, o sea "cuando los contenidos de los actos a ejecutarse están dados de antemano a la libertad metafísica del sujeto agente por otros actos distintos del propio acto de ejecución que los realiza".¹

3. *REGLAMENTACIÓN DE LAS NORMAS JURIDICAS*

La función de reglamentar las normas jurídicas, es decir, de facilitar su aplicación mediante el desarrollo, detalle, precisión y explicación de sus preceptos relativos a los aspectos específicos de los derechos y obligaciones referidos a una determinada materia, se realiza en dos niveles: el constitucional y el legal, que en el primer nivel dan lugar a las leyes reglamentarias —en algunos casos también a los reglamentos autónomos— y, en el segundo, a los reglamentos.

4. *JERARQUIZACIÓN DE LOS ORDENAMIENTOS JURÍDICOS MEXICANOS*

A semejanza de los demás sistemas jurídicos del mundo contemporáneo, en el de México, las disposiciones generales, abstractas o impersonales, que regulan la conducta externa de las personas e instituciones, con carácter obligatorio y coercitivo, o sea, lo que en un sentido amplio y genérico se conoce como leyes, son de distinto tipo y jerarquía; así, tenemos en nuestro sistema jurídico:

A. *La ley fundamental*

El Poder constituyente tiene por objetivo primordial expedir una ley fundamental que viene a ser nuestra Constitución formal y escrita, entendida como una singular norma jurídica, poseedora de las peculiaridades propias de toda ley y caracterizada por unos rasgos distintivos que la diferencian de las demás, cuales son los de estar por encima de todas las leyes, ser el fundamento de ellas, y resumir las decisiones

¹ Cossío, Carlos, *La teoría egológica del derecho y el concepto jurídico de libertad*, Buenos Aires, Editorial Losada, 1944, p. 335.

conscientes que el Estado mexicano se da a sí mismo para configurar la estructura, la base y el contenido principal de su organización política.

B. *La ley constitucional*

Corresponde al Poder Legislativo expedir la ley constitucional, la cual emana directa, formal y materialmente de la Constitución, para precisar, por mandato de la misma, alguna de sus disposiciones de carácter programático, es decir, de un precepto constitucional cuya eficacia está supeditada a la realización de otro acto normativo que ejecute la creación del órgano previsto en tal precepto o reglamento a este último, por cuya razón, la ley constitucional viene a ser una ampliación de la Ley fundamental y no una derivación de ella, como resulta ser la ley ordinaria.

Por tanto, como apunta Jorge Carpizo "las leyes constitucionales son parte de la Constitución, son la Constitución misma que se amplía, que se ramifica, que crece".²

En cierta manera, la ley constitucional es producto del cumplimiento, por parte del Poder Legislativo, de una obligación que le impone un precepto constitucional de carácter programático, consistente, ya sea en regular la organización de los poderes y órganos públicos; o bien, en reglamentar aspectos específicos de derechos y obligaciones respecto de una materia determinada, establecidos a grandes rasgos en el texto constitucional; o que estriba tanto en regular tal organización como en reglamentar los aspectos referidos, lo cual, además de significar que no todos los preceptos constitucionales, sino sólo los de carácter programático, requieren de leyes constitucionales que los precisen y desarrollen, permite clasificar a éstas en orgánicas, reglamentarias y mixtas.

a) *La ley constitucional orgánica*

Considérase que una ley constitucional es formal y materialmente orgánica siempre que, además de calificarse como *orgánica* en su denominación o en su articulado, en cumplimiento de una norma constitucional, crea o configura y organiza dependencias, entidades y órganos del sector público, determinando su finalidad, objeto, organi-

² CARPIZO, Jorge, *Estudios constitucionales*, 2a. ed., México, UNAM-La Gran Enciclopedia Mexicana, 1983, p. 28.

zación, estructura y atribuciones. Un ejemplo de este tipo es la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; otro lo es la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, que en su artículo 1o., establece:

La presente Ley, reglamentaria en lo conducente del artículo 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tiene por objeto regular la organización, funcionamiento y control de las entidades paraestatales de la administración pública federal.

b) *La ley constitucional reglamentaria*

Será formal y materialmente reglamentaria toda ley constitucional que —además de expresar en su título su calidad de *reglamentaria*—, con el propósito de facilitar la aplicación de la Constitución, detalle, precise y desarrolle una o varias de sus disposiciones de carácter programático, relativas a los aspectos específicos de los derechos y obligaciones que en una determinada materia la propia Ley fundamental prevé. Como ejemplo de este tipo de normas jurídicas podemos citar la Ley Reglamentaria del artículo 27 constitucional en el ramo del petróleo.

c) *La ley constitucional mixta*

Puede entenderse como ley constitucional mixta, aquella que, incluyendo o no en su denominación o articulado alguno de los calificativos de *orgánica* o *reglamentaria*, dedica una o varias de sus partes a la creación o configuración y organización de una dependencia, entidad u órgano del sector público; y reglamenta, en otra u otras, aspectos específicos de derechos y obligaciones relativos a una materia determinada, cuyos lineamientos generales figuran en el texto constitucional.

Como ejemplo de ley constitucional mixta podemos citar la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica, la cual, en parte es orgánica, por configurar a la Comisión Federal de Electricidad y determinar su naturaleza, finalidad, objeto, organización, estructura y atribuciones; y en parte es reglamentaria, porque con el propósito de facilitar la aplicación de la Constitución, de la que directamente emana, detalla, precisa y desarrollará una de sus disposiciones de carácter programático, cual es la de que “Corresponde exclusivamente a la Nación generar, conducir, transformar distribuir y abastecer energía eléctrica que tenga por objeto la prestación de servicio público”, al definir y acotar dicho

servicio, regular la forma y términos en que habrá de prestarse, así como al tipificar las infracciones administrativas y establecer las correspondientes sanciones y recursos en esa materia.

C. *El tratado internacional*

Se sitúa en el mismo nivel jerárquico que la ley constitucional el tratado internacional celebrado por el Presidente de la República con aprobación del Senado, de acuerdo al artículo 133 constitucional, que establece:

Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión.

D. *La ley ordinaria*

Explícate la ley ordinaria, expedida también por el Poder Legislativo, como un cuerpo jurídico normativo que, aun cuando deriva de la Constitución, no es una ampliación de ella, siendo su jerarquía inferior a la de la ley constitucional. Dentro de las leyes ordinarias se pueden distinguir las orgánicas, las reglamentarias, las de comportamiento y las mixtas.

Una ley ordinaria será materialmente orgánica, cuando tenga por objeto configurar o estructurar y organizar órganos o entidades de la administración cuya existencia específica no está prevista en la Constitución, pero el Poder Legislativo tenga atribuida la facultad genérica para su creación. En este sentido, la Ley de la Comisión Reguladora de Energía es una ley ordinaria materialmente orgánica.

La ley ordinaria será materialmente reglamentaria siempre que su reglamentación recaiga sobre disposiciones de códigos u otras leyes ordinarias, respecto de las cuales deben guardar congruencia, por lo que al ampliarlas, precisarlas y detallarlas no habrá de contrariarlas; así, la Ley General de Sociedades Mercantiles, la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, la Ley de Quiebras y Suspensión de Pagos y otras leyes de índole mercantil, pueden considerarse materialmente reglamentarias del Código de Comercio.

Puede entenderse como ley ordinaria de comportamiento, aquella cuyo objeto consiste en regular la actuación de los gobernados a quie-

nes atribuye derechos y obligaciones. La Ley de Imprenta ilustra un caso de este tipo de ley ordinaria.

En este orden de ideas, puede considerarse mixta una ley ordinaria que contiene partes cuyas disposiciones la ubican en varias de las tres primeras clasificaciones de las leyes ordinarias. La Ley Federal de Protección al Consumidor ejemplifica la ley ordinaria mixta, por ser orgánica en cuanto configura y organiza a la Procuraduría Federal del Consumidor, definiendo su naturaleza jurídica y determinando su estructura y atribuciones; es también reglamentaria porque desarrolla, amplía y aclara preceptos de la legislación ordinaria civil y mercantil en materia de contratos de adhesión; asimismo, es una ley de comportamiento porque regula la conducta de los gobernados, especialmente de los proveedores y publicistas, a quienes señala prohibiciones y atribuye derechos y obligaciones; tipifica infracciones, establece sanciones y prevé recursos para impugnarlas; así como por fijar el procedimiento para tramitar las reclamaciones de los consumidores.

E. El decreto-ley

En principio podemos entender al decreto-ley como la disposición de carácter legislativo emitida en vía de excepción por el titular del poder ejecutivo o por quien lo detente. En México, el artículo 29 constitucional contempla la posibilidad —en casos de invasión, perturbación grave de la paz pública, o de cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto— de suspender las garantías individuales que obstaculizaren el rápido y fácil enfrentamiento de la situación, sino también de que el Congreso autorice al Ejecutivo para que enfrente tal situación.

El citado precepto constitucional, al establecer que el Congreso podrá conceder “las autorizaciones que estime necesarias para que el Ejecutivo haga frente a la situación”, implica el otorgamiento al Ejecutivo Federal de facultades extraordinarias para legislar, lo que viene a ser una excepción al principio de división de poderes, confirmada en el segundo párrafo del artículo 49 constitucional, al disponer:

No podrán reunirse dos o más de estos Poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión conforme a lo dispuesto en el artículo 29. En ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar.

F. *El reglamento*

El doctor Gabino Fraga definió al reglamento como “una norma o conjunto de normas jurídicas de carácter abstracto e impersonal que expide el Poder Ejecutivo en uso de una facultad propia y que tiene por objeto facilitar la exacta observancia de las leyes expedidas por el Poder Legislativo”.³

La anterior definición no es aplicable a todo tipo de reglamento, ya que algunos, los llamados reglamentos autónomos, derivan directamente de la Constitución; es por ello que la doctrina distingue entre reglamento heterónimo y autónomo.

a) *El reglamento heterónimo*

Se puede explicar el reglamento heterónimo como un cuerpo normativo, expedido por el titular del Poder Ejecutivo, en ejercicio de la facultad reglamentaria que le otorga en la fracción I de su artículo 89 la Constitución, para proveer en la esfera administrativa, a la exacta observancia de una ley, a la cual no debe contrariar, exceder o rebasar, ni tampoco desvirtuar su espíritu o contenido, sino sólo desarrollarla, explicarla y complementarla para su mejor aplicación.

Se explica la existencia de los reglamentos heterónomos en razón de que las leyes, dada su naturaleza, pueden no prever específicamente cuanto supuesto sea posible, de ahí que su rango de generalidad y abstracción deba ser extenso y omnicomprendivo; en cambio, dichos reglamentos están destinados a detallar los supuestos genéricos previstos en la ley a la que siempre están subordinados, a efecto de que sea clara, inequívoca y precisa, la aplicación individualizada de la norma jurídica. Para el doctor Ignacio Burgoa Orihuela:

La heteronomía de los reglamentos implica no sólo que no pueden expedirse sin una ley previa a cuya pormenorización normativa están destinados, sino que su validez jurídico-constitucional depende de ella, en cuanto que no deben contrariarla ni rebasar su ámbito de regulación. Así, al igual que 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 subordinado.⁴

³ FRAGA, Gabino, *Derecho administrativo*, 35a. ed., México, Porrúa, 1997, p. 104.

⁴ BURGOA, Ignacio, *Derecho constitucional mexicano*, 2a. ed., México, Porrúa, 1976, p. 852.

Habida cuenta que la facultad reglamentaria del Presidente de la República es intransferible e indelegable, ni los secretarios de Estado ni ningún otro funcionario de la administración pública pueden expedir reglamentos de leyes ni disposiciones de cualquier otra denominación, de carácter general, abstracto, obligatorio y coercitivo, que sustituyen a aquéllos.

Asimismo, conviene hacer hincapié en que la facultad reglamentaria del Ejecutivo Federal se circunscribe a las leyes que expida el Congreso de la Unión; la del Jefe del Gobierno del Distrito Federal se limita a las leyes expedidas por la Asamblea Legislativa; la de los Gobernadores de los Estados se reduce a las leyes emitidas por las Legislaturas locales; en tanto que la de los Ayuntamientos queda acotada por las bases normativas que establezcan dichas Legislaturas.

Para el doctor Miguel Acosta Romero, son elementos comunes del reglamento, los siguientes:

1. Es una manifestación unilateral de voluntad, del órgano público competente, en virtud del poder y autoridad que le confieren la Constitución o la ley.
2. Constituyen normas jurídicas generales, que las diferencia de los actos de la administración que producen efectos concretos o individuales.
3. Es la expresión de una actividad legislativa desde el punto de vista material de la administración, por los efectos que produce, ya que crea normas jurídicas generales, abstractas e impersonales.
4. El reglamento se emite a través de un procedimiento distinto al de la ley expedida por el Congreso.⁵

b) *El reglamento autónomo*

Se entiende por reglamento autónomo, aquél que no desarrolla, explica, detalla ni complementa una ley, sino que deriva de un precepto constitucional. En México, un sector importante de la doctrina reconoce la existencia de este tipo de reglamento, concretamente en dos casos específicos, por estar previstos ambos en la Constitución General de la República, uno en el artículo 21 y el otro en el párrafo quinto del artículo 27.

⁵ ACOSTA ROMERO, Miguel, *Teoría general del Derecho administrativo*, 2a. ed., México, UNAM, 1975, p. 205.

El artículo 21 constitucional

El párrafo primero, *in fine*, del artículo 21 constitucional dispone:

Compete a la autoridad administrativa la aplicación de sanciones por las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía, las que únicamente consistirán en multa o arresto hasta por treinta y seis horas; pero si el infractor no pagare la multa que se le hubiere impuesto, se permutará ésta por el arresto correspondiente, que no excederá en ningún caso de treinta y seis horas.

El anterior precepto fue interpretado por diversos tratadistas —contra la opinión de otros— como sustento para la expedición de reglamentos autónomos en el orden gubernativo y de buen gobierno, en el ámbito del Distrito Federal y de los municipios; empero la reforma del artículo 115 constitucional de 1983 puso fin a la debida posibilidad de reglamentos autónomos de policía y buen gobierno a nivel municipal, al disponer en el segundo párrafo de su fracción II:

Los ayuntamientos poseerán facultades para expedir *de acuerdo con las bases normativas que deberán establecer las Legislaturas de los Estados*, los bandos de policía y buen gobierno y los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones (subrayado nuestro).

De la misma manera, la reforma del artículo 122 constitucional, publicada el 25 de octubre de 1993, canceló la posibilidad de un reglamento autónomo para el Distrito Federal, en la referida materia, al establecer entre las facultades de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, contenidas en su fracción IV, la de: “g) Legislar en el ámbito local, en lo relativo al Distrito Federal en los términos del Estatuto de Gobierno en materias de (...) justicia cívica sobre faltas de policía y buen gobierno”.

Por otra parte, de acuerdo al texto contenido en la citada reforma de 1993, del inciso g) de la fracción VI del artículo 122 constitucional: “El Jefe del Distrito Federal ejecutará las leyes o decretos que expida la Asamblea de Representantes, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia. Asimismo, expedirá los reglamentos gubernativos que correspondan al Distrito Federal”.

Actualmente, de acuerdo a la última reforma del artículo 122 constitucional, entre las facultades asignadas a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal figura en el inciso i) de la fracción V de la base pri-

mera, la de normar la justicia cívica sobre faltas de policía y buen gobierno.

G. Disposición administrativa de carácter general

Ubícanse en el nivel más modesto de la normativa jurídica, las disposiciones administrativas de carácter general, tales como circulares, instructivos, directrices, criterios de aplicación general, lineamientos generales, metodologías y demás ordenamientos que contienen disposiciones generales, abstractas, impersonales, obligatorias y coercitivas, expedidas por funcionarios de la Administración pública, cuya obligatoriedad, en rigor, se circunscribe a quien la emite y a sus subordinados, mas no a los gobernados, por lo que éstos podrán impugnarlas con éxito cuando rebasen o contradigan, en su perjuicio, la Constitución, la ley o el reglamento. A este respecto, la Suprema Corte de Justicia sentó la siguiente jurisprudencia:

Las circulares no pueden ser tenidas como ley, y los actos de las autoridades que se funden en aquéllas, importan una violación a los artículos 14 y 16 constitucionales (apéndice al Seminario Judicial de la Federación 1917-1975, 3a. parte, segunda sala, tesis 352, p. 584).

5. EL EJERCICIO DE LA FACULTAD REGLAMENTARIA

Como se columbra en páginas anteriores, el ejercicio de la actividad genérica reglamentaria, es decir, de la consistente en reglamentar las normas jurídicas para facilitar su aplicación mediante el desarrollo, detalle y explicación de sus preceptos, no está atribuido exclusivamente a ningún órgano, poder o autoridad, lo cual se justifica, dada la diversidad de manifestaciones de dicha actividad, así como la pluralidad de niveles en que se manifiesta.

De esta suerte, la facultad de reglamentar las normas contenidas en los textos constitucionales se encomienda a los órganos legislativos —federal y locales— y, en algunos casos, al Presidente de la República y a los gobernadores de los Estados, en ejercicio de facultades extraordinarias; en tanto que la facultad de reglamentar la legislación secundaria compete al Presidente de la República, a los gobernadores de los Estados, al Jefe del Gobierno del Distrito Federal y a los ayuntamientos municipales.

A. *Facultad reglamentaria a cargo del órgano legislativo*

Ordinariamente la facultad de reglamentar los preceptos constitucionales corresponde al órgano legislativo, ya sea federal o de los Estados, quien lo ejerce mediante la expedición de leyes reglamentarias: siendo obligatorio el ejercicio de dicha facultad en todos los casos en que el texto constitucional prevé su expedición, como en el caso de la Ley Reglamentaria del artículo 119 de la Constitución General de los Estados Unidos Mexicanos.

Además de la facultad del órgano legislativo de reglamentar los preceptos constitucionales, existe la creencia bastante generalizada de que también tiene atribuida la de reglamentar su propia ley; lo cual pudiera resultar discutible a la luz de lo establecido en el segundo párrafo del artículo 70 y de la fracción I del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En efecto, en su segundo párrafo, el artículo 70 constitucional faculta —y obliga— al Congreso de la Unión a expedir la ley que regulará su estructura y funcionamiento internos, misma que fue expedida bajo el nombre de Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el *Diario Oficial de la Federación*, el 25 de mayo de 1979.

Se trata, pues, de una ley expedida por el Congreso de la Unión, la cual tiene como peculiaridad exclusiva la de que “no podrá ser vetada ni necesitará de promulgación del Ejecutivo Federal para tener vigencia”, según dispone el último párrafo del citado artículo 70 constitucional, a partir de su reforma cuyo respectivo decreto fue publicado en el *Diario Oficial de la Federación*, el 6 de diciembre de 1977; dicho decreto de reforma incluyó la derogación de la fracción XXIII del artículo 73 constitucional que facultaba al Congreso “para formar su reglamento interior y tomar las providencias necesarias a fin de hacer concurrir a diputados y senadores ausentes y corregir las faltas u omisiones de los presentes”.

Por su parte, la fracción I del artículo 89 constitucional, desde su texto original otorga al Presidente de la República la facultad reglamentaria respecto de las leyes que expida el Congreso General, cuál es la citada Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

Luego entonces, el Ejecutivo Federal tendría la facultad de reglamentar la ley expedida por el Congreso de la Unión bajo la referida

denominación de Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, habida cuenta que la Constitución no exceptúa de la facultad reglamentaria presidencial la de expedir dicho reglamento, en contraste con la excepción expresa contenida en el último párrafo del artículo 70 constitucional, en favor de dicha Ley, a efecto de que no pueda ser vetada ni necesite de promulgación para tener vigencia.

Empero, la expedición, por parte del Ejecutivo Federal del reglamento o reglamentos que deriven de la Ley Orgánica del Congreso, contrariaría el principio de separación de poderes que precisamente trata de proteger el último párrafo del artículo 70 constitucional, al evitar su participación e injerencia en la conformación de su marco jurídico, propósito que se frustraría si tal reglamentación quedare a cargo del Ejecutivo.

La posibilidad de interpretaciones forzadas o indebidas acerca de la competencia para reglamentar la Ley Orgánica del Congreso General, se eliminaría si se hiciera una adición al último párrafo del artículo 70, para quedar con el texto siguiente: "Esta ley no podrá ser vetada ni necesitará de promulgación del Ejecutivo Federal para tener vigencia; los reglamentos que de ella deriven serán expedidos por el propio Congreso General".

B. Facultad reglamentaria del Ejecutivo federal y estatal

La facultad reglamentaria del Ejecutivo Federal se da en tres vertientes o manifestaciones, a saber, la facultad de reglamentar la Constitución mediante la expedición de decretos-leyes, en los términos previstos en el artículo 29 constitucional; la facultad de reglamentar la Constitución mediante la expedición de reglamentos autónomos, y la facultad de reglamentar la legislación secundaria.

a) Facultad reglamentaria a través de un decreto-ley

En cuanto a la reglamentación de la Constitución por medio de la expedición de decretos-leyes, como vimos en páginas anteriores, ésta sólo puede darse, de acuerdo al artículo 29 constitucional, en los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública, o de cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto, y previa suspensión de garantías y autorización expresa del Congreso, toda vez que

implica una delegación de facultades legislativas que conlleva una excepción al principio de separación de poderes.⁶

b) *Facultad reglamentaria mediante reglamentos autónomos*

Respecto de la facultad del Ejecutivo Federal de reglamentar la Constitución mediante la expedición de los reglamentos autónomos, téngase presente lo que acerca de los mismos dejamos señalado en páginas anteriores; además conviene distinguir en ellos los que reglamentan directamente un precepto constitucional, de los que no reglamentan precepto constitucional o legal alguno; éstos últimos son inconstitucionales. En opinión del profesor bonaerense Manuel María Díez, en el sistema jurídico argentino:

Los reglamentos autónomos o independientes, *praeter legem*, son los que dicta el órgano ejecutivo sin someterse a una ley formal. Son todos aquellos que no tratan de ejecutar una ley concreta sino regular materias en las que no exista una ley que permita dictar un reglamento de ejecución, pero que la administración puede dictar en mérito a facultades que surgen implícitamente de la Constitución Nacional o en el ejercicio de poderes discrecionales de que dispone. Los reglamentos autónomos, a diferencia de los ejecutorios, tienen carácter de norma primaria, ya que, como hemos señalado, hay una laguna legal que el reglamento trata de cubrir.

Los reglamentos autónomos no pueden, desde ya, invadir la zona de reserva legal, puesto que esta zona compete exclusivamente al legislador. No pueden derogar ninguna ley y por ello si se dictara una ley debería desaparecer. No pueden afectar los principios generales. Los reglamentos autónomos son los de policía y buen gobierno.⁷

c) *Facultad reglamentaria mediante reglamentos heterónomos*

Venimos de decirlo, la facultad de reglamentar las leyes que expida el Congreso de la Unión —salvo excepción que de modo expreso señalara la Constitución—, corresponde al Presidente de la República, sin

⁶ Vid. FIX FIERRO, Héctor, "Comentario al artículo 29 constitucional", *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada*, 9a. ed., México, UNAM, 1997, pp. 387 y 388.

⁷ Díez, Manuel María, *Manual de Derecho administrativo*, 2a. ed., Buenos Aires, Plus Ultra, t. 1, 1980, p. 100.

que pueda transferirse por determinación de la ley o delegarse por decisión administrativa dicha facultad. La Suprema Corte de Justicia de la Nación precisó la facultad reglamentaria y caracterizó al reglamento administrativo para diferenciarlo de la ley, en la tesis que a continuación se transcribe:

Reglamentos administrativos. Facultad del presidente de la República para expedirlos. Su naturaleza. El artículo 89, fracción I, de nuestra Carta Magna, confiere al presidente de la República tres facultades: a) la de promulgar las leyes que expida el Congreso de la Unión; b) la de ejecutar dichas leyes; y c) la de proveer en la esfera administrativa a su exacta observancia, o sea, la facultad reglamentaria. Esta última facultad es la que determina que el Ejecutivo pueda expedir disposiciones generales y abstractas que tienen por objeto la ejecución de la ley, desarrollando y complementando en detalle las normas contenidas en los ordenamientos jurídicos expedidos por el Congreso de la Unión. El reglamento es un acto formalmente administrativo y materialmente legislativo; participa de los atributos de la ley, aunque sólo en cuanto ambos ordenamientos son de naturaleza impersonal, general y abstracta. Dos características separan la ley del reglamento en sentido estricto: este último emana del Ejecutivo, a quien incumbe proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de la ley, y es una norma subalterna que tiene su medida y justificación en la ley. Pero aún en lo que aparece común en ambos ordenamientos, que es su carácter general y abstracto, sepáranse por la finalidad que en el área del reglamento se imprime a dicha característica, ya que el reglamento determina de modo general y abstracto los medios que deberán emplearse para aplicar la ley a los casos concretos. (Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-1975, 3a. parte, segunda sala, tesis 512).

La facultad reglamentaria relativa a la legislación secundaria de los Estados de la República compete a sus respectivos gobernadores, por disponerlo así sus correspondientes constituciones particulares; por ejemplo, la Constitución Política del Estado de Coahuila de Zaragoza, establece:

Artículo 82. Son facultades del Gobernador: (...)

XVIII. Expedir los reglamentos que fueren necesarios para la mejor aplicación de las leyes, sin contrariar sus preceptos ni variar el espíritu de éstas; así como dictar los decretos, acuerdos,

circulares, órdenes y disposiciones necesarios para la buena marcha de la Administración Pública Estatal.

C. *Facultad reglamentaria a cargo del ayuntamiento municipal*

En el ámbito municipal se detecta el ejercicio de las tres funciones públicas fundamentales: legislativa, ejecutiva y judicial; la primera de las cuales se ejerce merced a la facultad reglamentaria atribuida al ayuntamiento, ya que como observa la profesora Teresita Rendón Huerta Barrera:

El Ayuntamiento como cuerpo deliberante, colegiado y legislador, tiene competencia para expedir bandos, reglamentos sobre materias que se comprenden dentro del ámbito de la municipalidad y los reglamentos internos para el mejor desarrollo de las actividades atinentes a su régimen administrativo.⁸

Desde la época colonial, en México, el órgano gubernativo municipal ha tenido atribuidas facultades materialmente legislativas, habida cuenta que los Cabildos de aquella época estaban facultados a expedir ordenanzas que regulaban las cuestiones municipales, aun cuando tales ordenamientos debieran someterse a la autorización de una autoridad superior. A este respecto, la Constitución gaditana de 1812 dispuso:

Artículo 321. Estará a cargo de los Ayuntamientos: (...)

Octavo: Formar las ordenanzas municipales del pueblo, y presentarlas a las Cortes para su aprobación por medio de la diputación provincial, que las acompañará con su informe.⁹

El texto original del artículo 115 constitucional no se refirió a la facultad reglamentaria, por cuya razón, como bien hace notar la doctora María Inés Aragón Salcido:

(...) fueron las Constituciones estatales las que regularon dicha facultad, presentándose situaciones muy diversas, pues en unos casos los reglamentos municipales tenían que ser autorizados por los Congresos locales; en otros, los reglamentos eran aprobados por los mismos ayuntamientos y, en algunos, los reglamentos tenían que ser publicados por los gobernadores y algunos otros

⁸ RENDÓN HUERTA BARRERA, Teresita, *Derecho municipal*, México, Porrúa, 1985, p. 286.

⁹ TENA RAMÍREZ, Felipe, *Leyes fundamentales de México*, 3a. ed., México, Porrúa, 1967, pp. 96 y 97.

Estados, los menos, sometían la facultad reglamentaria a que el Congreso del Estado emitiera las bases para su expedición.¹⁰

Como referimos en páginas anteriores, la reforma del artículo 115 constitucional, publicada el tres de febrero de 1983, puso fin a la añeja discusión de si la facultad reglamentaria de los ayuntamientos incluía la de expedir reglamentos autónomos gubernativos y de policía —en reglamentación directa del precepto relativo contenido en el artículo 21 constitucional desde su texto original—, al disponer dicho artículo 115 constitucional, en el segundo párrafo de su fracción II:

Los ayuntamientos poseerán facultades para expedir de acuerdo con las bases normativas que deberán expedir las legislaturas de los Estados, los bandos de policía y buen gobierno y los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones.

Coincidimos con el doctor Carlos Quintana Roldán, en el sentido de que:

El texto constitucional transcrito condiciona el ejercicio de la citada facultad a las bases normativas que deberán establecer las legislaturas de los Estados. Atento a este mandato constitucional los Congresos locales deben expedir las referidas bases normativas. El ordenamiento adecuado para ello lo constituyen, sin duda, las leyes orgánicas municipales.¹¹

6. CONSIDERACIÓN FINAL

En México, la facultad reglamentaria se puede ejercer respecto de preceptos jurídicos de distinta naturaleza, como son los constitucionales y los legales, mediante ordenamientos de diferente índole: leyes, decretos-leyes y reglamentos autónomos, tratándose de preceptos constitucionales; reglamentos heterónomos cuando se refieren a preceptos legales, los cuales, en ocasiones, también pueden ser reglamentados por otras leyes.

En todos los casos, el precepto a reglamentar constituye el límite del ordenamiento reglamentario, habida cuenta que éste desarrolla y ex-

¹⁰ ARAGÓN SALCIDO, María Inés, *El municipio en México. Bases normativas o reglamentos autónomos*, México, Instituto Sonorense de Administración Pública-Centro Nacional de Desarrollo Municipal, 1995, p. 111.

¹¹ QUINTANA ROLDÁN, Carlos, *Derecho municipal*, México, Porrúa, 1995, p. 302.

plica al primero para facilitar su aplicación, mas no puede rebasarlo, excederlo ni contrariarlo.

En el sistema jurídico mexicano, la facultad reglamentaria no es exclusiva de ningún órgano, poder o autoridad, toda vez que se atribuye tanto al poder legislativo federal como al local, al poder ejecutivo, también federal y local, y a los ayuntamientos municipales.

Caracterízase la facultad reglamentaria por ser atribuida por la Constitución y ser, además, intransferible e indelegable, lo que significa que el órgano legislativo no puede, ni mediante ley o decreto, delegar la que le corresponde, ni el Ejecutivo o el ayuntamiento municipal, ceder las de sus respectivas competencias, ni aún en el caso de que el órgano legislativo lo autorizase.

Por lo anterior, el Ejecutivo Federal no puede reglamentar leyes expedidas por las legislaturas locales, como tampoco están facultados los gobernadores de los Estados para reglamentar las leyes expedidas por el Congreso de la Unión; ni los secretarios de Estado ni ningún otro funcionario de la administración pública pueden expedir reglamentos de leyes ni disposiciones de cualquier otra denominación, de carácter general, abstracto, obligatorio y coercitivo, que sustituyan a aquéllos.

BIBLIOGRAFÍA

- ACOSTA ROMERO, Miguel, *Teoría general del Derecho administrativo*, 2a. ed., México, UNAM, 1975.
- ARAGÓN SALCIDO, María Inés, *El municipio en México, ¿bases normativas o reglamentos autónomos*, México, Instituto Sonorense de Administración Pública-Centro Nacional de Desarrollo Municipal, 1995.
- BURGOA, Ignacio, *Derecho constitucional mexicano*, 2a. ed., México, Porrúa, 1976.
- CARPIZO, Jorge, *Estudios constitucionales*, 2a. ed., México, UNAM, La Gran Enciclopedia Mexicana, 1983.
- COSSÍO, Carlos, *La teoría egológica del Derecho y el concepto jurídico de libertad*, Buenos Aires, Editorial Losada, 1944.
- DÍEZ, Manuel María, *Manual de Derecho administrativo*, 2a. ed., Buenos Aires, Plus Ultra, 1980.
- FIX FIERRO, Héctor, "Comentario al artículo 29 constitucional", *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada*, 9a. ed., México, UNAM, 1997.
- FRAGA, Gabino, *Derecho administrativo*, 35a. ed., México, Porrúa, 1997.
- NAVA NEGRETE, Alfonso, *Derecho administrativo mexicano*, México, Fondo de Cultura Económica, 1995.

- QUINTANA ROLDÁN, Carlos, *Derecho municipal*, México, Porrúa, 1995.
- RENDÓN HUERTA BARRERA, Teresita, *Derecho municipal*, México, Porrúa, 1985.
- SERRA ROJAS, Andrés, *Derecho administrativo*, 10a. ed., México, 1981.
- TENA RAMÍREZ, Felipe, *Leyes fundamentales de México*, 3a. ed., México, Porrúa, 1967.