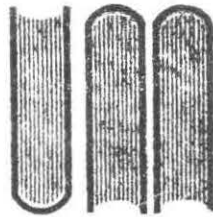


UNIVERSIDAD DE MONTERREY

DIVISION DE CIENCIAS JURIDICAS

LICENCIATURA EN DERECHO



UNIVERSIDAD
DE MONTERREY

1987
300.34
L768
1987
D.I

Título
"LA JUSTIFICACION JURIDICO-ADMINISTRATIVA
DE LOS REGLAMENTOS AUTONOMOS"

900843

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO

Armando Lisa Villarreal PRESENTA:
ARMANDO LISA VILLARREAL

MONTERREY, N. L.

DICIEMBRE DE 1987

Las primeras Letras de este Modesto Trabajo, las dedico a el Maestro, Asesor de Fondo y Presidente del Jurado de mi Examen Profesional, de quien tuve el honor de recibir su - orientación, consejo y su valioso tiempo, permitiéndome cumplir con esta importante Etapa de mi vida.

Mi invariable reconocimiento para siempre al Doctor en Derecho.

ELOY CANTU SEGOVIA

A LA UNIVERSIDAD DE MONTERREY

A TODOS MIS MAESTROS

A la División de Ciencias Jurídicas que me dió oportunidad de nutrirme de los más preciados conocimientos que tiene el Estudio del Derecho.

Mi Reconocimiento y afecto muy sincero a nuestro Director, Maestro y Amigo, al Sr. Doctor en Derecho,

ARTURO SALINAS MARTINEZ

A mi Maestro, a un joven valor
Profesional del Derecho que su
capacidad Jurídica es reconoci
da por las Escuelas de Derecho
más destacadas de nuestro país
y que en esta ocasión he tenido
el honor de contar con su con
sejo como Asesor de este modes
to trabajo.

Con mi cordial afecto al Lic.

SERGIO ELIAS GUTIERREZ SALAZAR

A LA MEMORIA DE MIS ABUELOS:

PATERNOS:

ANA MARIA DIAZ DE LISA

ALBERTO LISA LISA

MATERNOS:

TOMASITA GUTIERREZ DE VILLARREAL

ARTURO VILLARREAL GARCIA

A LA MEMORIA DE MIS PADRINOS

ARMANDO ARTEAGA SANTOYO

AMALIA VELASQUEZ DE ARTEAGA

A MIS PADRES:

MA. ESTHELA VILLARREAL GUTIERREZ

ARTURO LISA DIAZ

A MIS HERMANOS:

MA. ESTHELA, FANNY,

ALBA, LUIS MARIO Y

ROSSANA LISA VILLARREAL

I N D I C E

	<u>Página</u>
INTRODUCCION	i
CAPITULO I	
CONCEPTO DE REGLAMENTO Y SU CLASIFICACION ✓ EN EL DERECHO PUBLICO	1
A. Concepto de reglamento ✓	2
B. Clasificación de los reglamentos en el Derecho Público Mexicano	4
1. El reglamento de ejecución y la potestad reglamentaria del Poder ✓ Ejecutivo	5
2. El reglamento autónomo. Terminolo- gía aplicable	10

3. Diversos tipos de reglamentos en la ✓
Constitución Mexicana. 15

CAPITULO II

LOS REGLAMENTOS AUTONOMOS EN EL DERECHO ✓
MEXICANO VIGENTE Y SUS ANTECEDENTES
HISTORICOS 19

A. Antecedentes históricos de los reglamen ✓
tos en el Derecho Constitucional Mexi-
cano. 20

✓1. La Constitución de Cádiz de 1812 . . . 20

✓2. La Constitución de Apatzingan de
1814 23

✓3. La Constitución de 1824 25

✓4. La Constitución de 1857 26

✓B. Los Reglamentos Autónomos en el Derecho
Mexicano vigente 28

1. Fundamento constitucional de los re-
glamentos autónomos federales 28

a. El artículo 21 28

b. El artículo 27 36

✓2. Fundamento constitucional de los re-
glamentos autónomos municipales. . . . 38

3. Los reglamentos de policía y buen -
gobierno en el Distrito Federal . . . 42

4. Consideraciones acerca de las leyes
de emergencia y en materia económica
del Poder Ejecutivo Federal con rela
ción a los reglamentos autónomos.. . . 52

a. El artículo 29 Constitucional . . .	53
b. El artículo 73 f. XVI Constitucio- nal	55
c. El artículo 131 Constitucional . .	57

CAPITULO III

LOS REGLAMENTOS AUTONOMOS EN EL DERECHO COMPARADO	60
A. El Derecho Italiano	61
B. El Derecho Español	62
C. El Derecho Francés	64
D. El Derecho Norteamericano	67

CAPITULO IV

LA JUSTIFICACION JURIDICO-ADMINISTRATIVA DE LOS REGLAMENTOS AUTONOMOS	70
A. Consideraciones sobre la naturaleza jurí- dica de los Reglamentos Autónomos a la - luz de la Doctrina	71
1. Teoría de la División de Poderes . .	71
2. El reglamento autónomo y las funcio- nes del Estado	73
a. El reglamento autónomo como fuente de Derecho Administrativo	74
b. Funciones del Estado con las que se identifica. Punto de vista for- mal. Punto de vista material . . .	75

c. El principio de legalidad y el reglamento autónomo	77
3. El reglamento autónomo en la clasi ficación de los actos jurídicos. . .	79
B. Consideraciones sobre el desarrollo de Los Reglamentos Autónomos en el Derecho Mexicano y en el Derecho Comparado . . .	80
1. Características jurídico-formales .	83
2. Características jurídico-substanciales	83
3. Características de orden pragmático	89
CONCLUSIONES GENERALES	94
BIBLIOGRAFIA	101

INTRODUCCION

El Derecho Administrativo ha ido evolucionando a medida que nuestra sociedad se transforma y es así como gran parte de la actividad administrativa se lleva a cabo bajo el orden jurídico establecido por los reglamentos.

La facultad reglamentaria del Poder Ejecutivo se traduce normalmente en reglamentos que faciliten la ejecución de las leyes proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia, sin embargo, también existen los llamados reglamentos autónomos que no derivan de una ley, debido a varias razones que explicaremos más adelante.

Los reglamentos autónomos son el objeto de nuestro estudio, éstos presentan características especiales que hacen derivar de este tema varios aspectos dignos de análisis como lo es por ejemplo, la relación que guardan dichos reglamentos con el principio de la División de Poderes, pues parecería que al expedir un reglamento sin reglamentar una ley se estarían reuniendo dos poderes en uno y por ende se violaría dicho principio constitucional.

Por otra parte, nos encontramos con el hecho de que los reglamentos autónomos son actos de un órgano administrativo que trascienden directamente en la vida de los particulares y por lo tanto deben estar de acuerdo con el orden legal establecido, sin embargo, debido a que estos reglamentos no existen en función de una ley, se pone en duda el cumplimiento de una garantía de seguridad jurídica tan trascendental como lo es el principio de legalidad.

De esta forma los reglamentos autónomos presentan matices muy particulares que hacen hacer una necesidad de conciliar éstos con los principios constitucionales de la División de Poderes y el Principio de legalidad, así como también definir claramente su concepto, su fundamen

to constitucional, sus características, su evolución y - sus límites a fin de establecer su régimen y una clara - visión que resuelva la cuestión básica de porqué existen los reglamentos autónomos.

En el presente estudio se abordarán entre otros, los aspectos que acabamos de mencionar a fin de desarrollarlos y analizarlos, para lograrlo la estructura de este - trabajo comenzará con una parte conceptual en donde se - precisa la esencia del concepto del reglamento autónomo con relación a los otros tipos de reglamentos dentro del Derecho Administrativo.

Después se analizarán los reglamentos autónomos en - el Derecho Mexicano, comenzando con su evolución histórica, para posteriormente establecer y explicar el fundamento constitucional de ellos ubicando su estudio a nivel federal, municipal y del Distrito Federal. Con relación a este punto, cabe aclarar que no se estudiarán los reglamentos autónomos a nivel estatal debido a que nuestra constitución no establece reglamentos autónomos en - dicho nivel.

Posteriormente se aborda el tema de los reglamentos autónomos en el Derecho Comparado a fin de acentuar más

claramente las características y evolución de los reglamentos autónomos en la actualidad.

Por último abordamos lo que propiamente es la justificación jurídica-administrativa de los reglamentos autónomos, esta parte es la culminación del desarrollo de nuestro estudio y en ella se da una explicación del porqué existen los reglamentos autónomos atendiendo a su propia naturaleza y a su desarrollo dentro del Derecho Mexicano y Comparado.

En cuanto a la elaboración del tema que hemos abordado, recurrimos a las tradicionales fuentes de la investigación jurídica como lo son la doctrina, la legislación y las jurisprudencias y tesis más sobresalientes de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y los Tribunales Colegiados de Circuito. Por lo que respecta a esta última fuente se ha tratado de enfatizar en ella, debido a que representa una importante interpretación jurídica de nuestra carta magna.

CAPITULO I

CONCEPTO DE REGLAMENTO Y SU CLASIFICACION EN EL DERECHO PUBLICO

INTRODUCCION.

El reglamento constituye una importante fuente del Derecho Administrativo, pero existen diversas clase de reglamentos, entre las cuales se encuentran los reglamentos autónomos.

En este ^{tema} capítulo se busca llegar a una conceptualización clara de los reglamentos autónomos y para ello se estudiarán dichos reglamentos con relación a los otros tipos existentes, para así evitar posibles confusiones,

ya que las diversas clases de reglamentos guardan ciertas similitudes entre si.

CAP I (a 1/2 página)
((contando))

~~CAP I~~ A. Concepto de reglamento.

En forma general el reglamento significa la "colección ordenada de reglas o preceptos, que por autoridad competente se da para la ejecución de una ley o para el régimen de una corporación, una dependencia o un servicio". (1)

De la anterior definición se observa que se habla no sólo de reglamentos emitidos por una autoridad del Estado sino además incluye los reglamentos dictados por particulares.

Para efectos de nuestro estudio analizaremos sólo los reglamentos dictados por autoridades administrativas dentro del ámbito del Derecho Público. Con dicho criterio tenemos que Gabino Fraga define el reglamento como "una norma o conjunto de normas jurídicas de carácter abstrac-

si → (1) Acosta Romero, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. (México, Porrúa, 1986). p. 636.

to 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". (2)

Por otra parte, Serra Rojas define el reglamento como el conjunto de normas administrativas subordinadas a la ley, obligatorias, generales e impersonales, expedidas unilateral y espontáneamente por el Presidente de la República, en virtud de facultades discrecionales que le han sido conferidas por la Constitución o que resulten - implícitamente del ejercicio del Poder Ejecutivo". (3)

Tanto Gabino Fraga como Serra Rojas definen a los reglamentos administrativos en función de una ley expedida por el Congreso de la Unión, sin embargo dentro del Derecho Administrativo (~~como se demostrará~~^{lo}) hay casos donde no hay sujeción a la ley, es decir su definición de reglamento administrativo se equipara a los reglamentos de ejecución que posteriormente estudiaremos.

-
- Si → (2) Fraga, Gabino. Derecho Administrativo. (México, Porrúa, 1986). p. 104.
- Si → (3) Serra Rojas, Andrés. Derecho Administrativo. (México, Porrúa, 1985). p. 181.

Serra Rojas vincula los reglamentos al Presidente de la República, dejando fuera de este modo al Poder Ejecutivo Estatal y a algunos otros órganos administrativos. Mientras tanto Gabino Fraga vincula los reglamentos al Poder Ejecutivo con lo cual deja fuera a otros órganos administrativos que también pueden expedir reglamentos como por ejemplo los Ayuntamientos Municipales.

Con base a lo anterior, se puede definir a los reglamentos dentro del Derecho Administrativo, desde un punto de vista general como un conjunto de normas jurídicas de carácter abstracto, general, impersonal y obligatorias que dicta un órgano administrativo en virtud de una facultad emanada de la Constitución.

~~CAPIT~~

(en 12 páginas)
CAPIT (Contrato)

B. Clasificación de los reglamentos en el Derecho Público Mexicano.

Desde el punto de vista de la mayor o menor vinculación con la ley, los reglamentos se dividen en autónomos y de ejecución. La clasificación que presentaremos hace énfasis en este punto de vista, pues es la que se deriva del análisis de la Constitución Mexicana.

A. 20. El ~~reglamento~~ de ejecución y la potestad reglamentaria - del Poder Ejecutivo.

La facultad reglamentaria del Poder Ejecutivo deriva de la propia Constitución Federal, sin embargo no está - contenida de un modo expreso en ésta, sino que ha sido - necesario interpretar nuestra ley suprema para así poder inferir esta facultad del Poder Ejecutivo.

El precepto constitucional que contiene la facultad reglamentaria del Poder Ejecutivo, es el artículo 89 f. I. que a su texto dice:

"Las facultades y obligaciones del Presidente son las siguientes:

le corresponde al Congreso

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

Gran parte de la doctrina se ha dedicado a interpretar este precepto constitucional y actualmente es una - idea general el derivar del citado artículo la facultad

reglamentaria del Poder Ejecutivo.

También y dentro de esa opinión está la de Gabino Fraga quien nos dice que en el precepto constitucional mencionado, se encuentran las facultades: a) de promulgar - las leyes que expida el Congreso de la Unión; b) de ejecutarlas; c) de proveer en la esfera administrativa a su exacta observancia. En esta última potestad es donde se encuentra la facultad reglamentaria, ya que viene a significar la competencia para la realización de los actos que faciliten la ejecución de la ley, pero no se refiere a la segunda facultad, ya que en realidad viene a ser la facultad de expedir disposiciones generales que sean el medio práctico adecuado para poder dar exacta observancia a la ley.

(4)

La jurisprudencia ha adoptado esta misma posición, como lo veremos en la siguiente tesis:

10 → (4) Fraga, ob. cit., p. 110.

Hay facultades administrativas

"REGLAMENTOS ADMINISTRATIVOS. FACULTAD DEL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA PARA EXPEDIRLOS. SU NATURALEZA.- El artículo 89, fracción I, - de nuestra Carta Magna, confiere al Presidente de la 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 puede 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 solo en cuanto ambos ordenamientos son de naturaleza impersonal, general y abstracta. Dos características separan la ley del reglamento en sentido estricto: Este último emana del Ejecutivo, a quien incumbe proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de la ley y es una norma subalterna que tiene su medida y justificación en la ley. Pero aún en lo que aparece común en los dos ordenamientos, que su carácter general y abstracto separarse 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

La ley es general

Como podemos ver, en base a una interpretación estrictamente gramatical quedaría en duda la existencia de la facultad reglamentaria del Poder Ejecutivo Federal, pero aunque ~~la exégesis de~~^{el} el citado precepto constitucional nos lleve a lo anterior, la verdad es que el Constituyente quizá reconocer la existencia de la facultad reglamentaria del Presidente de la República, sólo que incurrió en una imprecisión literal. Lo anterior se puede comprobar si se relaciona el artículo 89 ~~f. I~~ con el artículo 92 Constitucional, porque en este último se presupone que el Presidente de la República está facultado para expedir reglamentos. El artículo 92 Constitucional a su texto expresa:

La Secretaría Central

"Todos los reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del Presidente, deberán estar firmados por el Secretario de Estado o Jefe del Departamento Administrativo a que el asunto corresponda, y sin ese requisito no serán obedecidas".

El artículo 89 ~~f. I~~ Constitucional es la base de la facultad reglamentaria del Presidente, es necesario señalar que de este precepto constitucional derivan reglamentos cuya finalidad es la búsqueda de una mejor observancia de las leyes dictadas por el Congreso de la Unión, o

sea son reglamentos que nacen supeditados a una ley.

El Poder Ejecutivo (~~como veremos más adelante~~), puede expedir diversos tipos de reglamentos y no todos ellos - tienen su origen en la facultad reglamentaria del artículo 89 f. I de nuestra Carta Magna, debido a que tienen - su propia base constitucional y son substancialmente diferentes a éstos.

Por tal motivo, la potestad reglamentaria consagrada en el artículo 81 f. I constitucional no contempla todos los reglamentos que pueden ser dictados por la Administración, sino sólo los de ejecución que como tales detallan leyes expedidas por el Poder Legislativo.

B-2. El reglamento autónomo.
 ↘ Terminología aplicable.

El Poder Ejecutivo tiene la facultad de expedir reglamentos de ejecución y como tales tienen la finalidad de proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de las leyes, es decir, existen con el objeto de reglamentar una ley, sin embargo, hay otra clase de reglamentos que no reglamentan una ley expedida por el Congreso de la Unión, en virtud de que la misma Constitución -

los faculta a reglamentar en ciertas materias.

En este sentido Serra Rojas define el reglamento autónomo diciendo que es "aquella disposición creadora de una situación jurídica general, que se expide directamente por el Ejecutivo sin subordinarla o fundarla en una ley formal, ya que se supone que su apoyo radica en un mandato constitucional que elimina el requisito legal".

(7)

Esta definición nos dice, que los reglamentos autónomos son directamente expedidos por el Poder Ejecutivo, - lo cual como veremos más adelante es inexacto, porque - los Ayuntamientos Municipales también tiene la facultad de expedir reglamentos autónomos, y estos últimos son diversos al Poder Ejecutivo, ya que en México sólo hay dos Poderes Ejecutivos, el Federal y el Estatal.

Con respecto a ésto, el artículo 80 de la Constitución Mexicana y el artículo 81 de la Constitución de Nuevo León, dice lo siguiente:

(7) - Serra Rojas, ob. cit.; p. 220.

"Art. 80.- Se deposita el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión en un solo individuo, que se denominará "Presidente de los Estados Unidos Mexicanos".


"Art. 81.- Se deposita el ejercicio del Poder Ejecutivo en un ciudadano que se titulará Gobernador del Estado".

El siguiente aspecto destacado por Serra Rojas en su definición consiste en la desvinculación de ley formal y reglamento, es decir, no se subordina o funda en ella. Este elemento es esencial en la conceptualización del reglamento autónomo, en virtud de marcar una característica que los distingue de los demás y porque esto hace de los reglamentos autónomos un instrumento de creación de derecho muy amplio, por no limitarse a una ley y además constituye una ampliación de poder para quienes estén facultados a expedirlas.

Por ~~último~~ Serra Rojas aclara como los reglamentos autónomos no están sujetos a una ley formal, debido a que un mandato constitucional elimina ese requisito legal. Este aspecto también es muy importante, porque sólo la Constitución puede conceder estas facultades legislativas en donde la autoridad administrativa tiene una mayor creación de derecho que los reglamentos de ejecución.

De los elementos integrantes del concepto de los reglamentos autónomos, creemos que los más importantes son los últimos dos, por marcar la esencia misma de su existencia, aunque los demás aspectos también se deben tomar en cuenta.

Hay doctrinarios como ~~Martínez Neva~~ que sólo toman en cuenta a los dos últimos aspectos referidos, o sea la ausencia de ley a reglamentar y la base constitucional, quedando definido de la siguiente forma:


 "El reglamento autónomo es aquel en que - entre el precepto constitucional que los menciona y el reglamento correspondiente no hay ninguna ley". (8)

Por otra parte, hablando de la terminología aplicable tenemos que en nuestro sistema jurídico se ha generalizado el empleo del término reglamento autónomo, para designar al tipo de reglamentos objeto de nuestro estudio.

Dentro de la doctrina también se les conoce de otra forma como es el caso del derecho español o el italiano,

(8) ~~Martínez Neva~~, Rogelio. "Derecho Administrativo" (México, Ed. Banca y Comercio, 1974). p.129.

en donde se les denomina "reglamentos independientes". - Este término es poco recomendable porque da la impresión de no estar sujetos a otro orden jurídico de distinto ni vel, como lo sería la Constitución misma y es necesario recordar que no son independientes del orden jurídico es tablecido por la Constitución y por tal deben respetar - ciertos principios jurídicos básicos como los que indica remos en su oportunidad.

Adolfo Merkl llama a los reglamentos autónomos "de--cretos-leyes", en virtud de su fuerza derogatoria y por no apoyarse en una ley. También los llama "reglamentos constitucionales" por apoyarse no en una ley ordinaria - delegada de la Constitución, sino inmediatamente en la - Constitución misma. (9)

En cuanto a esta última denominación, creemos que no es muy apropiada, porque todo el orden jurídico deriva - en última instancia de la Constitución, por tanto llamar los reglamentos constitucionales podría parecer repetitivo.

SI ← (9) Merkl, Adolfo. Teoría General Derecho Adminis-
trativo. (México, Nacional, 1980). pp. 160-161.

Para efectos de nuestra investigación seguiremos utilizando el término reglamentos autónomos, porque el concepto autónomo refleja que dichos reglamentos tienen un valor propio que deriva de la misma Constitución y por ende su validez no está sujeta a una ley ordinaria, lo cual viene a formar el elemento esencial de su concepto mismo.

Constitución
 3. Diversos tipos de reglamentos en ~~la~~ Constitución Mexicana.

En la Constitución mexicana vigente se hace mención de diversas clases de reglamentos que son los siguientes:

- a) Los reglamentos de ejecución.
- b) Los reglamentos gubernativos y de policía.
- c) Los reglamentos interiores.
- d) La reglamentación de emergencia.
- e) La reglamentación en materia económica.

a) Los reglamentos de ejecución se encuentran establecidos en el artículo 89 f. I Constitucional. Estos reglamentos surgen supeditados a una ley anteriormente expedida y tienen como fin lograr una mejor aplicación de la ley a través de una pormenorización de ésta, y además, -

no pueden alterar o adicionar la ley que reglamentan.

b) Los reglamentos de policía y buen gobierno, están referidos en los artículos 21 y 115 ~~f. II~~ Constitucionales que para tal efecto expresan:

"21.... Compete a la autoridad administrativa la aplicación de sanciones por las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía, los que unicamente consistirán en multa o arresto hasta por treinta y seis horas

"115...II.- Los municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley.

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

Si A estos reglamentos gubernativos y de policía se les ha conferido por la doctrina y la jurisprudencia de carácter de autónomos, estos reglamentos serán analizados más adelante.

Los reglamentos interiores son los que regulan la -

administración pública interna y se derivan de la facultad del Poder Ejecutivo para reglamentar la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal fundada en el artículo 90 Constitucional, que a su texto expresa:

"90.- La administración pública federal será centralizada y paraestatal conforme a la ley orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios al orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y definirá las bases generales de creación de entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación"

La Constitución también hace referencia a los reglamentos interiores cuando habla de las facultades de las Cámaras del Congreso de la Unión. El artículo 77 f. III de la Constitución nos dice al respecto lo siguiente:

"77.- Cada una de las Cámaras puede, sin la intervención de la otra:

....III. Nombrar los empleados de su secretaría y hacer el reglamento interior de la misma, "....."

Este tipo de reglamento presenta la particularidad -

de no estar fundamentado en una ley, en virtud de no existir una Ley Orgánica del Poder Legislativo Federal, pero el objeto de nuestro estudio no es estudiar los reglamentos del Poder Legislativo.

a) La reglamentación de emergencia deriva del artículo 29 Constitucional en donde el Poder Ejecutivo Federal obtiene facultades legislativas, provenientes de ciertos casos de grave peligro o alteración de la paz pública.

La reglamentación del Ejecutivo Federal en materia económica está prevista en el artículo 131 Constitucional.

Esta reglamentación es delegada por el Congreso de la Unión al Ejecutivo y abarca diversas materias en áreas como importaciones, exportaciones, comercio exterior, producción nacional y en general lo relativo a la economía nacional. Estos reglamentos serán analizados posteriormente debido a que se trata de reglamentos que no se fundan en una ley.

CAPITULO II

LOS REGLAMENTOS AUTONOMOS EN EL DERECHO MEXICANO VIGENTE Y SUS ANTECEDENTES HISTORICOS

Los reglamentos autónomos han evolucionado a través de la historia en nuestro país, esto se puede observar - si se estudian las diferentes etapas constitucionales en México.

En este capítulo se mostrará como han evolucionado - los reglamentos autónomos en México, mediante el análisis de las Constituciones que nos han regido, teniendo como marco de referencia el régimen jurídico actual de los reglamentos autónomos.

A. Antecedentes históricos de -
 los reglamentos en el Derecho
 Constitucional Mexicano.

1. La Constitución de Cádiz de
 1812.

La Constitución de Cádiz confería al Rey; la facultad de expedir reglamentos cuya función es la mejor observancia de la ley y tal prerrogativa reglamentaria sigue casi como hasta nuestros días.

A este respecto expresaba:

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

Primera:- Expedir los decretos, reglamentos e instrucciones que crea conducentes para la ejecución de leyes". (10).....

(10) Tena Ramírez, Felipe. Leyes Fundamentales de México 1808-1975. (México, Porrúa, 1975). p.80.

A este tipo de reglamento, hoy en día se le conoce también como reglamento de ejecución por estar limitado a ejecutar una ley previamente expedida por las Cortes (poder Legislativo).

El citado artículo otorgaba al Rey una facultad de tipo potestativa en cuanto a la expedición de dichos reglamentos, es decir el Rey reglamenta una ley cuando así lo estime pertinente.

Por otra parte, la constitución de Cádiz hace alusión a un tipo especial de reglamentos en su artículo 132 que decía:

"Art. 132.- Las facultades de las Cortes son:

Vigésimoquinta: Aprobar los reglamentos generales para la policía y sanidad del reino"
(11).....

Mediante este artículo se desvinculaba a los reglamentos de policía y sanidad de los reglamentos del artículo 171, o sea los de ejecución. Esta separación es digna de mención, porque en la actualidad los reglamentos de policía son considerados como autónomos y además en -

(11) Ob. cit., p.76

materia de salubridad las prerrogativas del Ejecutivo son muy amplias hoy en día.

La Constitución de 1812 en otra de sus partes faculta al rey a expedir una clase especial de reglamentos sobre el gobierno del Consejo de Estado y para tal efecto su artículo 238 decía:

"Art. 238.- El rey formará un reglamento para el gobierno del Consejo de Estado, oyendo previamente al mismo; y se presentará a las Cortes para su aprobación". (12).

En este caso, también se autoriza al Rey a expedir un reglamento sobre una materia en la que las Cortes no tenían competencia para legislar, por lo cual podría considerárseles autónomos. Sin embargo, los dos últimos preceptos de la Constitución de Cádiz mencionados, consignan reglamentos sobre los cuales no hay una ley que reglamentar, pero están sujetos a la aprobación de las Cortes lo cual limita en cierta forma las facultades legislativas del Rey en esas materias.

La Constitución de Cádiz en cuanto a los reglamentos que expide el Rey es amplia, en virtud de establecer los

(12) Ibid., p. 79.

reglamentos de ejecución de las leyes y aceptar una mayor facultad legislativa del Rey en materias como la de policía, sanidad y gobierno del Consejo de Estado, pero sujetando dichos reglamentos a la aprobación de las Cortes.

2. La Constitución de Apatzingan de 1814.

La Constitución de Apatzingan en materia de reglamentos no es muy clara y tampoco otorga grandes facultades legislativas al Supremo Gobierno, prueba de ello es el artículo 170 que expresaba:

"Art. 170.- Se sujetará el Supremo Gobierno a las leyes y reglamentos que adoptará o sancionará el Congreso". (13)

Se puede observar que la Constitución de 1814 reconoce la existencia de los reglamentos, pero también los sujeta a la aprobación del Congreso.

Por otra parte, la misma Constitución hace mención de los reglamentos de policía, pero sin especificación

(13) Ibid., p.51.

de estar sujetos a alguna ley o aprobación del Senado. -
En este aspecto la Constitución de Apatzingan establecía:

"Al Supremo Gobierno toca privativamente:

165. Hacer que se observen los reglamentos de policía. Mantener expedita la comunicación interior y exterior, y proteger los derechos de la libertad, propiedad, igualdad y seguridad de los ciudadanos, usando los recursos que le franqueras las leyes". (14)

Al parecer este artículo se divide en dos partes, - por un lado se faculta al Supremo Gobierno a hacer observar los reglamentos de policía y por otro lado se le faculta a mantener la comunicación interior y exterior, - propiedad y seguridad de los ciudadanos mediante los recursos otorgados por la ley. De esta forma tenemos que la segunda parte del artículo está sujeta a ley, mientras la primera parte que se refiere a los reglamentos de policía no está referida a las leyes.

En cierta forma, aunque no de modo expreso estaríamos en un caso de reglamento autónomo en la Constitución de Apatzingan.

(14) Ibid., p.49.

3. La Constitución de 1824.

Debido a diversas situaciones históricas, tanto la Constitución de 1812 como la de 1814 no tuvieron una vigencia real en nuestro país, es por eso que en términos prácticos la Constitución de 1824 fue la primera en el México independiente.

Antes de tratar los reglamentos en la Constitución de 1824 es necesario mencionar la influencia de la Constitución de Estados Unidos en ésta. Al respecto nos dice Soto Cárdenas que la primera vez que se observó la influencia del federalismo norteamericano en México, fue en la Constitución de 1824, que estableció una organización federal. (15)

La etapa de transición hacia la independencia o la necesidad de mantener unido el territorio nacional, pudieron ser razones para que México copiara el sistema federal de los E.U., pero de hecho esto vino a reforzar la ideología liberal que ya se había presentado en 1820 al restablecer la Constitución de Cádiz.

(15) Soto Cárdenas, Alejandro. Influencia de la Independencia de los E.U. en las Constituciones de las Naciones Latinoamericanas. (Washington, S.G.O.E.A., 1979) p.77

A pesar del ambiente liberal que prevalecía al expedirse la Constitución de 1824, su artículo 110, fracc.II establecía:

"110. Las Atribuciones del Presidente de la República son las que siguen:

.....II. Dar reglamentos, decretos y órdenes para el mejor cumplimiento de la Constitución, Acta Constitutiva y leyes generales".
(16)

Mediante este artículo se le daba la facultad al Presidente de expedir reglamentos para el mejor cumplimiento no sólo de las leyes, sino de la propia Constitución.

Con esto se le conferían grandes facultades legislativas al Presidente, a través de reglamentos que podían servir para el mejor cumplimiento de la Constitución.

4. La Constitución de 1857

La Constitución de 1857 fue la culminación de otro intento de implantar el federalismo en México y como tal fue una Constitución de corte liberal.

(16) Tena Ramírez, ob. cit., p. 160.

Como resultado de una mayor experiencia política es ta Constitución fue congruente con su ideología liberal y en materia de reglamentos, no existieron de tipo auto nomo, y sólo mantuvo la facultad reglamentaria del Eje- cutivo de modo idéntico al actual artículo 89 f.I. Cons- titucional.

A este respecto el art. 85 f. I. de la Constitución de 1857 expresaba:

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

I. Promulgar y ejecutar las leyes que - expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observan- cia;....." (17)

Este artículo solo consagra la facultad del Presiden- te para expedir reglamentos administrativos de ejecu- - ción.

La Constitución de 1857 es muy clara en no aceptar los reglamentos autónomos e incluso si comparamos algu- nos artículos de nuestra Constitución vigente que se -

(17) Ibid., p. 340.

emplean como fundamento de los reglamentos autónomos - con sus equivalentes en la Constitución de 1857, notaremos que ésta última es más clara en lo referente a sujetar los reglamentos a una ley.



B. Los Reglamentos Autónomos en el Derecho Mexicano vigente.

Ahora nos toca analizar como están regulados los reglamentos autónomos en la actual Constitución Federal - de nuestro país. Cabe aclarar que el estudio de dichos reglamentos será solo a nivel federal, municipal y del D.F., en virtud de que nuestra carta magna no prevee el caso de reglamentos autónomos a nivel estatal.

1. Fundamento Constitucional de los reglamentos autónomos federales.

a. El artículo 21

En la doctrina ha surgido controversia acerca de si el artículo 21 constitucional es fundamento o no de los reglamentos autónomos. Esta controversia surge porque el citado precepto constitucional en su propia redac-

ción no establece de forma clara los reglamentos autónomos. El artículo 21 de nuestra Constitución Federal vigente expresa lo siguiente:

"La imposición de las penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial la persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público y a la Policía Judicial, la cual estará bajo la autoridad y mando inmediato de aquél. 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 hubiese impuesto, se permutará ésta por el arresto correspondiente, que no excederá en ningún caso de treinta y seis horas....".

Entre los autores que estiman que la facultad de expedir reglamentos autónomos deriva del citado precepto jurídico, nos encontramos con Gabino Fraga, quien nos dice que en este artículo se ve la existencia de los reglamentos gubernativos y de policía, pero sin hacer alusión a ley alguna.

Analizando como estaba redactado el artículo 21 en la Constitución de 1857 podemos darnos cuenta de la dife

rencia, el artículo decía:

"La aplicación de las penas propiamente tales es exclusiva de la autoridad judicial. La política o administrativa solo podrá poner como corrección hasta quinientos pesos de multa o - hasta un mes de reclusión, en los casos y modos que expresamente determine la ley".

Si comparamos estos dos artículos veremos porqué en el actual precepto se dejó a la autoridad administrativa la aplicación de sanciones a los reglamentos gubernativos y de policía, pero no derivados de la ley como se determinaba en la constitución anterior. Con esto parece indicar que en lugar de aplicar correcciones administrativas en los casos que determine la ley, deberá hacerse en los casos que determinen los reglamentos gubernativos y de policía.

De ahí se desprende que estos reglamentos gubernativos y de policía pueden regular el buen gobierno y la policía de las poblaciones sin que necesariamente se refieran a la ley. (18)

Por otra parte, hay opiniones doctrinales que niegan que el artículo 21 constitucional faculte al Ejecutivo -

(18) Fraga, ob. cit., pp. 113-114.

para la expedición de reglamentos autónomos. Dentro de esta última tendencia doctrinal se encuentra Serra Rojas, quien nos dice, que este último precepto ya mencionado no faculta a la autoridad administrativa para la expedición de los reglamentos gubernativos y de policía sin sujeción a la ley.

El artículo 21 constitucional vigente no cuenta con ningún elemento que presuponga el propósito constitucional de eliminar la expedición de las leyes gubernativas y de policía.

Además de esto, nos dice que no debe desarticularse el sistema de la Constitución que establece el principio de legalidad, es decir, la total subordinación a la ley. (19)

De la anterior contraposición de tesis doctrinales, podemos considerar que es más sólida la opinión de Serra Rojas, ya que en efecto no se puede llegar a interpretar que del artículo 21 de nuestra Constitución se derive la facultad de expedir reglamentos autónomos. Sin embargo, es un error al decir que el precepto mencionado no cuenta con ningún elemento que haga suponer la facultad de -

(19) Serra Rojas, ob. cit., p.321.

expedir reglamentos autónomos por el ejecutivo, ya que sí hay elementos para ello como lo demostró Fraga, pero éstos no son suficientes para derivar una facultad trascendente, pues es el caso de que su ejercicio puede repercutir en los intereses de particulares.

Con relación a lo anterior cabe aclarar que cuando vamos a interpretar un precepto jurídico que pueda tener como efecto el irradiar perjuicios a los gobernados hay que establecer una interpretación estricta. De esta forma tenemos que como el artículo 21 constitucional establece una garantía individual muy importante de seguridad jurídica, difícilmente se puede interpretar en el sentido de conferirle al poder ejecutivo federal la facultad de expedir reglamentos autónomos.

Además de lo anterior, si analizamos los debates del Constituyente de 1917, tenemos que de acuerdo al dictamen sobre el artículo 21 Constitucional, dictado el 2 de enero del mismo año, nos encontramos que el sentido jurídico de dicho artículo va encaminado a deslindar campos de acción de la autoridad judicial y administrativa. En cuanto a los bandos de policía nos dice que son de tal naturaleza que no ameritan más castigo que una multa; pero hay casos en los que se hace forzoso detener al in-

fractor durante algunas horas. (20)

Como se puede ver, existen bases suficientes para negar que el artículo 21 constitucional sea el fundamento para expedir reglamentos autónomos, sin embargo es necesario destacar la opinión de los tribunales en el sentido de aceptar la expedición de reglamentos autónomos con fundamento en el artículo 21 de nuestra Constitución. - Esto se refleja a través de las siguientes tesis:

"2763. REGLAMENTOS SOBRE ESTACIONAMIENTOS DE VEHICULOS. FUNDAMENTO DE LA FACULTAD CONFERIDA AL JEFE DEL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL PARA EXPEDIRLOS.- No es inadmisibile la tesis de que el Jefe del Departamento del Distrito Federal está autorizado para dictar acuerdos de carácter general, mediante los cuales se establezcan reglas para la prestación del servicio público de estacionamiento de vehículos, se determinen los requisitos de los locales, se fijen horarios y tarifas, etc. etc., ya que tales acuerdos recaen sobre temas de carácter netamente urbano, de índole, sin asimismo a duda municipal. Y entrañan ordenamientos en materia de policía y buen gobierno, que no tienen necesidad de buscar su apoyo en la facultad prevista por el artículo 89, fracción I de la Constitución Federal (puesto que

(20) Los Derechos del Pueblo Mexicano. México, 1974, Tomo IVm p.0. 285-286.

es diversa la materia relativa a los reglamentos municipales sobre policía y buen gobierno) sino que se fundan en las atribuciones propias de la autoridad municipal, en relación con los artículos 21 y 115 del Código Supremo". (21)

130
"3516. REGLAMENTO DE TRANSITO DEL DISTRITO FEDERAL. INCONSTITUCIONALIDAD DEL Es cierto que la tradición legal de nuestro país ha admitido que existan ciertos reglamentos autónomos en materia de policía y buen gobierno, cuya fundamentación constitucional se ve en los artículos 10 y 21 Constitucionales." (22)

140
Hay que aclarar con respecto a esta última jurisprudencia, que el artículo 10 de la Constitución Federal, ha sido modificada, de tal manera que no puede ser fundamento para los reglamentos autónomos.

El antiguo artículo 10 decía:

"Los habitantes de los Estados Unidos Mexicanos tienen libertad de poseer armas, de -

(21) Jurisprudencia Tribunales Colegiados. (México, Mayo, Octubre 1974). Segundo Tribunal Colegiado, Vol. Tomo , p.379.

(22) Jurisprudencia Tribunales Colegiados. (México, Mayo, Marzo, 1977). Segundo Tribunal Colegiado, Vol. Tomo , p. 295.

cualquier clase, para su seguridad y legítima defensa, hecha excepción de las prohibidas expresamente por la ley de la Nación reservada - para uso exclusivo del Ejército, Armada y Guardia Nacional, pero no podrán portarlas en las poblaciones sin ajustarse a los reglamentos de policía". (23)

Este artículo fue reformado y ahora su texto es el siguiente:

"Los habitantes de los Estados Unidos Mexicanos tienen la libertad de poseer armas de cualquier clase para su seguridad y legítima - defensa, hecha excepción de las prohibidas expresamente por la ley de la Nación reservada - para el uso exclusivo del Ejército, Armada y - Guardia Nacional. La ley Federal determinará los casos, condiciones, requisitos y lugares - en que se podrán autorizar a los habitantes la portación de armas".

Como se puede apreciar, en virtud de la comercialización de armas y de las que por su uso precisó un control más estricto en aras de la seguridad nacional se desprendió de los reglamentos de policía y buen gobierno, la regulación de la tenencia, portación y uso de los diferen-

(23) Olivera Toro, Jorge. Manual de Derecho Administrativo. (México, Ed. Jurídica Mexicana, 1963). p.99.

tes tipos de armas, para ser materia de una ley federal y por ende dicho precepto constitucional no puede ser fundamento para la expedición de reglamentos autónomos.

En cuanto al artículo 21 constitucional cabe decir, que si bien existen varios fundamentos (como los ya expuestos) para creer que el Constituyente de 1917 no autorizó la expedición de reglamentos autónomos a través del mencionado precepto constitucional, ahora con el paso del tiempo la propia jurisprudencia ha interpretado el artículo en cuestión, en el sentido de señalarlo como fundamento de dicha clase de reglamentos.

b. El artículo 27.

Tena Ramírez, considera que en el artículo 27 Constitucional, está previsto un caso de reglamento autónomo. (24)

El caso que nos menciona dicho autor, está previsto en el quinto párrafo del artículo 27 de nuestra Constitución que dice:

(24) Tena Ramírez, ob. cit., p. 461.

".... Las aguas del subsuelo, pueden ser libremente alumbradas mediante obras artificiales y apropiarse por el dueño del terreno, pero, cuando lo exiga el interes público o se afecten otros aprovechamientos, el Ejecutivo Federal podrá reglamentar su extracción y utilización y aún establecer zonas vedadas al igual que para las demás aguas de propiedad nacional.....".

Como podemos ver en esta parte del artículo 27 Constitucional se le otorga al Ejecutivo Federal una facultad potestativa para expedir reglamentos en materia de extracción y aprovechamiento de aguas del subsuelo, pero para nosotros lo más importante de esto, es determinar si éstos reglamentos son autónomos o más bien se refiere a los reglamentos de ejecución que trata el artículo 89 f.I. de nuestra Carta Magna.

Con relación a lo anterior, podemos decir que dicho precepto constitucional no establece un caso de reglamentos autónomos, ya que el mismo artículo 27 Constitucional establece lo siguiente:

"...En los casos a que se refieren los dos párrafos anteriores, el dominio de la nación es inalienable e imprescriptible y la explotación, el uso o el aprovechamiento de los recursos que se trata, por los particulares o

por sociedades constituídas conforme a las leyes mexicanas, no podrá realizarse sino mediante concesiones, otorgadas por el Ejecutivo Federal, de acuerdo con las reglas y condiciones que establezcan las leyes....."

Como podemos ver la reglamentación de agua del subsuelo tiene que estar sujeta a una ley, prueba de ello es que actualmente hay un reglamento de la ley de fecha 29 de diciembre de 1956, en materia de aguas del subsuelo.

2. Fundamento Constitucional de los reglamentos autónomos municipales.

El régimen constitucional de los municipios en México ha ido evolucionando y en los últimos años han crecido sus atribuciones de orden jurídico.

Actualmente se le reconoce a los municipios la facultad de expedir reglamentos autónomos, el fundamento constitucional de esto es el artículo 115, fracción II de nuestra Constitución Federal que expresa:

"Los Estados adoptarán, para su régimen - interior, la forma de gobierno republicano, re presentativo, popular, teniendo como base de - su división territorial y de su organización - política y administrativa el municipio libre, conforme a las bases siguientes:

II. Los municipios estarán invertidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimo-- nio conforme a la ley.

Los ayuntamientos poseerán facultad 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....."

De acuerdo con este precepto jurídico los municipios podrán expedir reglamentos de policía y buen gobierno su jetándose solo a las bases normativas que expida el Congreso o Legislaturas de los Estados.

Para determinar si estos reglamentos son autónomos, habrá que analizar el concepto de bases normativas, para saber si éstas bases normativas pueden considerarse como leyes o más bien, tienen otra naturaleza.

En el caso del Estado de Nuevo León, la Constitución Local vigente habla de estas bases normativas en varios preceptos. El artículo 131 de la Constitución de Nuevo León, preveé el caso que menciona el artículo 115 de la Constitución Federal y al efecto dice:

"Quedan facultados los ayuntamientos para promulgar su reglamento interior y los demás - necesarios para el buen servicio, ajustándose a las bases generales a que se refiere la frac ción V del artículo 63 de esta Constitución, - así como para tener la participación que les - asignen las leyes.

Así mismo, tendrán expresamente además - las siguientes facultades:

I. Expedir de acuerdo con las bases normativas indicadas, los bandos de policía y - - buen gobierno y los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia - general dentro de sus respectivas jurisdiccio- nes.

Por su parte el artículo 63 fracción V de la Consti- tución de Nuevo León, nos dice:

"Pertenece al Congreso:

V. Expedir las bases generales a las que deberán sujetarse los Ayuntamientos para la formación de los Reglamentos respectivos.

Como podemos ver estas disposiciones hablan de "bases Generales" y de "Bases Normativas", creemos que se están refiriendo a lo mismo, y en base a esto, podemos decir que las bases normativas de que nos habla el artículo 115 de la Constitución Federal, tienen como característica de que son generales y como tal no pretenden dar una normación detallada sobre las materias que abarque la facultad reglamentaria de los municipios.

Se puede decir que las bases normativas expedidas, el Congreso del Estado, no son leyes, ya que de serlo así, lo habría dicho la Constitución Federal y por otra parte, en la Constitución de Nuevo León al enumerarse las facultades del Congreso distingue perfectamente las leyes de las bases generales.

En el caso de Nuevo León las bases normativas que expide el Congreso del Estado son un conjunto de preceptos jurídicos con un contenido muy limitado, que sólo da los lineamientos a seguir para la expedición de los reglamentos. Es por esto que también se puede apre

ciar la gran diferencia entre una ley y las bases normativas.

En sentido estricto, estos reglamentos autónomos para tener validez, deben estar en concordancia con las bases normativas que dicte el Congreso del Estado quien tiene la obligación de expedirlas, de otra forma, no tendrían validez. La existencia de las bases normativas es obligatoria y esto se deduce del mismo texto del artículo 115 fracción V Constitucional, ya que claramente dice que éstas "deberán" ser establecidas por las legislaturas de los Estados.

3. Los reglamentos de policía y buen gobierno en el Distrito Federal.

En esta parte del trabajo investigaremos si los reglamentos de policía y buen gobierno del D.F. son de carácter autónomo. Estos reglamentos los estudiamos en una sección especial por que si bien el D.F. es parte de la Federación, ello no implica que los reglamentos expedidos para él sean de carácter federal. En este sentido la Suprema Corte de Justicia de la Nación dice lo siguiente:

"DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL, CARACTER LOCAL DE LOS REGLAMENTOS EXPEDIDOS PARA EL. La circunstancia de que este máximo tribunal - determinó en la tesis jurisprudencial número - 339, visible a fojas 646 de la Compilación de 1955, que el "Departamento Central no es una - entidad jurídica política, independiente de la Federación", ello no implica que los reglamentos expedidos para el Distrito y Territorios - Federales, revistan el carácter de federales, precisamente porque el ámbito de aplicación de los mismos se constriñe a determinado lugar, - situación que hace distinguir de los Reglamentos federales, cuyo ámbito de aplicación es para toda la República" (25)

El régimen jurídico constitucional del Distrito Federal ha sufrido un cambio reciente, de tal forma que el - viernes 29 de Mayo de 1987 apareció publicado en el Periódico Oficial del Estado de Nuevo León una reforma a la - Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. - Entre otros artículos se reformó el 73 fracc. VI que se refiere al gobierno del D.F..

El artículo 73 fracc. VI de nuestra Constitución dispone que "el gobierno del Distrito Federal estará a car-

(25) Semanario Judicial de la Federal. (México, Mayo, Noviembre 1962). Sexta Epoca, Segunda Sala, Cuarta - Parte, Vol. 16, p.15.

go del Presidente de la República quien lo ejercerá por conducto del órgano u órganos que determine la ley respectiva". La ley a la que se refiere es la Ley Orgánica del Distrito Federal y el órgano de quien nos habla es el jefe del Distrito Federal. En este sentido la Ley Orgánica del Distrito Federal dispone en su artículo - primero lo siguiente:

"Artículo 1º.- El Presidente de la República, de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 73, fracción VI, base 1a., de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tiene a su cargo el gobierno del Distrito Federal y lo ejercerá de conformidad con las normas establecidas por la presente ley, por conducto del jefe del Departamento del Distrito Federal, a quien nombrará y removerá libremente". (26)

La reciente reforma constitucional de la que hablamos obedece a la finalidad de mejorar la participación política ciudadana en el gobierno del Distrito Federal. Para tal efecto entre otras cosas se creó un órgano de participación ciudadana en el Distrito Federal. Con relación a esto el precepto constitucional expresa:

(26) "Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal". Revista de Administración Pública. (México, I.N.A.P., Enero-Junio de 1985) Núms. 61/62, p.389.

Artículo 73.- ...VI... 3A. Como órgano de representación ciudadana en el Distrito Federal, se crea una Asamblea integrada por 40 representantes electos según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales y por 26 representantes electos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una circunscripción plurinominal. La demarcación de los distritos se establecerá como determine la ley".....

La Asamblea del Distrito Federal nace como un órgano independiente del Poder Ejecutivo que tiene diversos tipos de atribuciones de orden legislativo como la siguiente:

Artículo 73.- El Congreso tiene facultad;

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

....3A... Son facultades de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal las siguientes:

A) Dictar bandos, ordenanzas y reglamentos de policía y buen gobierno que, sin contravenir lo dispuesto por las leyes y decretos

expedidos por el Congreso de la Unión para el Distrito Federal, tengan por objeto atender - las necesidades que se manifiesten entre los habitantes del propio Distrito Federal, en ma-
teria de: educación, salud y asistencia so- -
cial;....."

Conforme a lo anterior tenemos que la función legis-
lativa sigue ejerciéndose por el Congreso de la Unión,
pero a la vez se crea un órgano de representación ciuda-
dana de elección popular que está facultado para expedir
reglamentos de policía y buen gobierno.

El citado precepto constitucional establece que los
reglamentos de policía y buen gobierno expedidos por la
Asamblea de Representantes del D.F. no podrán contrave-
nir las leyes y decretos expedidos por el Congreso de -
la Unión para el D.F., esto quiere decir que dichos re-
glamentos deberán estar de acuerdo con las leyes para -
el D.F., lo cual significa que la validez de éstos de--
pende de la no contravención a las leyes del Congreso.

La Ley Orgánica del D.F. reconoce la existencia de
los reglamentos de policía y gubernativos, en su artícu-
lo 17 que dice:

"Artículo 17.- Al Departamento del Distrito Federal corresponde el despacho de los siguientes asuntos en materia de gobierno:

....XI. Cuidar de la observancia de las disposiciones legales y reglamentarias de policía en el Distrito Federal; hacer cumplir las leyes y reglamentos referentes a tránsito de vehículos y peatones en la vía pública y estacionamientos públicos para vehículos de toda clase;.....

....XIV. Establecer los horarios de comercio, autorizar los precios para el acceso a diversiones y espectáculos públicos y dictar las medidas necesarias para vigilar el funcionamiento de los mismos, así como la observancia de los horarios y precios autorizados y en general el cumplimiento de los reglamentos gubernativos, para cuyo efecto podrá ordenar la práctica de visitas de inspección, así como la calificación de las infracciones que resulten por violación a los mismos y hacer efectivas las sanciones que corresponda;..(27)

Además, del Reglamento Interior del D.F. se traduce la facultad del presidente de la República para reglamentar los asuntos a que se refiere el precepto jurídico anterior. Esto se puede apreciar en el artículo 5 del

(27) Ob. cit., p. 401.

citado ordenamiento que dice:

"Artículo 5°. El jefe del Departamento -
tendrá las siguientes funciones no delegables:

.... IX. Refrendar los reglamentos, de--
cretos, acuerdos y órdenes expedidos por el -
presidente de la República, en los asuntos que
corresponden al Departamento;".....

El Poder Ejecutivo Federal conforme a la Ley Orgáni-
ca del D.F. está facultado para expedir reglamentos guber-
nativos y de policía en el D.F., reglamentos que no son
autónomos por encontrar su fundamento en dicha ley. -
Ahora con la reforma al artículo 73 fracc. VI de la Cons-
titución, una Asamblea de Representantes está facultada
para expedir los reglamentos de policía y buen gobierno
en el D.F..

Los reglamentos de policía y buen gobierno en el Dis-
trito Federal fundamentados ahora en el artículo 73 - -
fracc. VI de la Constitución Federal no pueden ser consi-
derados como reglamentos autónomos, debido a que el 13 -
de enero de 1984 apareció publicada en el Diario Oficial
de la Federación la "Ley sobre justicia en materia de -
faltas de Policía y buen Gobierno del Distrito Federal"
y conforme a la propia Constitución dichos reglamentos

deben ser expedidos de acuerdo a la citada ley y por tal están sujetos a ella.

Los reglamentos de policía y buen gobierno en el D.F. abarcan muchas materias el mismo artículo 73 fracc. VI - base 3a. inciso A las enumera de la siguiente manera:

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

A) Dictar bandos ordenanzas y reglamentos de policía y buen gobierno que, sin contravenir lo dispuesto por las leyes y decretos expedidos por el Congreso de la Unión para el Distrito Federal, tengan por objeto atender las necesidades que se manifiesten entre los habitantes del propio Distrito Federal, en materia de: educación, salud y asistencia social; abasto y distribución de alimentos, mercados y rastros; establecimientos mercantiles; comercio en la vía pública; recreación, espectáculos públicos y deporte; seguridad pública; protección civil; servicios auxiliares a la administración de justicia; prevención y readaptación social; uso del suelo; regularización de la tenencia de la tierra; establecimiento de reservas territoriales y vivienda; preservación del medio ambiente y protección ecológica; explotación de minas de arena y materiales pétreos; construcciones y edificaciones; agua y

drenaje; recolección, disposición y tratamiento de basura; tratamiento de aguas; racionalización y seguridad en el uso de energéticos; vialidad y tránsito; transporte urbano y estacionamientos; alumbrado público; parques y jardines; agencias gunerarias, cementerios y servicios conexos fomento económico y protección al empleo; desarrollo agropecuario; turismo y servicios de alojamiento; trabajo no asalariado y prevención social; y acción cultural;"...

Todas estas materias forman parte de un gran cúmulo de necesidades de los habitantes del Distrito Federal - que por su misma naturaleza se transforman o cambian - - constantemente, por tal podría ser una desventaja que - los reglamentos relacionados con dichas materias estén - en manos de un órgano integrado por 66 miembros que difi - cultaría la expedición dinámica requerida para tales efec - tos.

Por otra parte cabe mencionar que los Tribunales Co - legiados de Circuito han dado el carácter de autónomos a los reglamentos de policía y buen gobierno en el D.F., debido a una conceptualización analógica de los munici - pios con éste último. En este sentido se encuentra la - siguiente tesis:

"2762-1 REGLAMENTOS AUTONOMOS. FUNDAMENTACION DE LA FACULTAD DEL JEFE DEL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL PARA EXPEDIRLOS.- Desde que entraron en vigor las correspondientes reformas constitucionales publicadas en el Diario Oficial el 20 de Agosto de 1928 que suprimieron en el Distrito Federal los Ayuntamientos (los cuales tenían las mismas funciones o idénticas atribuciones que continúan poseyendo en la actualidad los municipios de diversos Estados), el gobernador posteriormente denominado Jefe del Departamento del Distrito Federal, reunió y reúne en sí, además de las facultades que, con arreglo al artículo 73 - fracción VI, base 1a. de la Constitución Política de México, le corresponden en su calidad de órgano por cuyo conducto ejerce el Presidente de la República el gobierno del mencionado Distrito, todas las prerrogativas de que gozaban los municipios hasta 1828, en la inteligencia de que el tratadista Don Gabino Fraga llega a justificar los reglamentos autónomos emanados del Departamento que se menciona. La facultad de emitir reglamentos en materia de tránsito, de espectáculos y de toda clase de servicios públicos y en general, la de emitir reglamentos gubernativos y de policía, que tiendan a la eficaz obtención de los fines que deben perseguir el gobierno del D. F., "en realidad", dice el autor citado, - - "constituye una facultad para expedir reglamentos que, por no derivar de una ley cuyos preceptos desarrollen para hacer posible su -

aplicación, es una facultad de expedir reglamentos autónomos". Esto se explica porque el Departamento del Distrito Federal ha reasumido facultades que en otras épocas eran de los municipios y la facultad reglamentaria de éstos ha precedido históricamente a la existencia de una autoridad legislativa y por eso se explica la supervivencia de aquel sistema dentro del actual régimen de organización del Estado". (28)

Consideramos que aunque el Distrito Federal es comparable con los municipios, no se les puede equiparar para el efecto de conferirle la facultad de expedir reglamentos autónomos, ya que nuestra Constitución Federal distingue claramente al Distrito Federal de estos últimos. En este sentido, la base política y administrativa del Distrito Federal no corresponde a la de los municipios, por lo que se considera que con la reforma al artículo 73 fracc. VI base 3A se aclara esa cuestión.

4. Consideraciones acerca de las leyes de emergencia y en materia económica del Poder Ejecutivo Federal con relación a los reglamentos autónomos.

Los casos previstos en los artículos 29, 73 fracc.

(28) Jurisprudencia Tribunales Colegiados. (México, Mayo-Octubre 1974). Segundo Tribunal Colegiado, Vol. , Tomo , p.378.

XVI (se trata de un órgano del Ejecutivo) y 131 de la Constitución Federal otorgan al Poder Ejecutivo Federal la posibilidad de expedir ordenamientos de carácter general no sujetas a una ley y con gran poder de creación de normas jurídicas. El mismo artículo 49 los señala como una excepción al principio de la división de poderes, en su texto que dice:

"Artículo 49.- El Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

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

De aquí surge la importancia de analizar estos casos para determinar la relación que guardan con los reglamentos autónomos, debido a poseer características similares.

- a. El artículo 29 Constitucional.

El artículo 29 Constitucional está redactado de la siguiente forma:

"Artículo 29.- 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, solamente el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, de acuerdo con los titulares de las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República y, con aprobación del Congreso de la Unión, y, en los recesos de éste, de la Comisión Permanente, podrá suspender en todo el país o en lugar determinado las garantías que fuesen obstáculos para hacer frente, rápida y fácilmente a la situación; pero deberá hacerlo por tiempo limitado, por medio de prevenciones generales y sin que la suspensión se contraiga a determinado individuo. Si la suspensión tuviese lugar hallándose el Congreso reunido, éste concederá las autorizaciones que estime necesarias para que el Ejecutivo haga frente a la situación, pero si se verificase en tiempo de receso, se convocará sin demora al Congreso para que las acuerde".

El caso previsto en este precepto constitucional no se refiere a la expedición de un reglamento autónomo, sino más bien se trata propiamente de leyes que expide el Ejecutivo de la Unión y dicha facultad está condicio-

nada a la realización de ciertos casos de perturbación grave para la nación.

El artículo 29, autoriza bajo ciertas condiciones de peligro para nación, la expedición de leyes por parte del Ejecutivo Federal. Se trata de un caso de delegación de facultades legislativas que implican la suspensión de las garantías individuales, por tal no puede confundirse con los reglamentos autónomos, que a pesar de no estar sujetos a una ley por disposición constitucional, tiene sus límites en la propia Constitución y no pueden contravenir el orden legal establecido, además de que se caracterizan por ser reglamentos de tiempos normales y que no provienen de delegación legislativa.

Además de lo anterior, las llamadas leyes de emergencia, a diferencia de los reglamentos, nacen por un tiempo limitado y su existencia está ligada a la duración del caso de grave perturbación pública.

Podemos mencionar que el mismo artículo 29 constitucional reconoce la imposibilidad del Congreso de la Unión para manejar situaciones de emergencia que requieren resolverse en forma rápida.

b. El artículo 73 fracc. XVI
Constitucional.

El artículo 73 fracc. XVI base 2a. dispone lo siguiente:

Artículo 73.- El Congreso tiene facultad:

.....XVI. Para dictar leyes sobre nacionalidad, condición jurídica de los extranjeros, ciudadanía, naturalización, colonización, emigración, e inmigración y salubridad general de la República:

....2a. En caso de epidemia de carácter grave o peligro de invasión de enfermedades exóticas en el país, el Departamento de Salubridad tendrá obligación de dictar inmediatamente las medidas preventivas indispensables, a reserva de ser después sancionadas por el Presidente de la República".....

Este caso es parecido al anterior, por tratarse de una situación de peligro sólo que ahora en materia de salubridad y además se trata de otorgarle facultades legislativas a un órgano administrativo no directamente al Ejecutivo Federal.

Por otra parte, en el mencionado artículo constitucional se obliga al Departamento de Salubridad a dictar las prevenciones generales en caso de epidemias graves o peli

gro de invasión de enfermedades, lo cual no ocurre con -
La facultad de expedir reglamentos autónomos la cual se
ejerce discrecionalmente.

Por tales motivos no puede considerarse que el artí-
culo en cuestión sea un caso de reglamentación autónoma.

c. El artículo 131 Constitu-
cional.

El artículo 131 Costitucional dispone en su segundo
párrafo lo siguiente:

"El Ejecutivo podrá ser facultado por el
Congreso de la Unión para aumentar, disminuir
o suprimir las cuotas de las tarifas de expor-
tación e importación, expedidas por el propio
Congreso, y para crear otras, así como para -
restringir y para prohibir las importaciones,
las exportaciones y el tránsito de productos,
artículos y efectos, cuando lo estime urgente,
a fin de regular el comercio exterior, la eco-
nomía del país, la estabilidad de la produc- -
ción nacional o de realizar cualquier otro pro-
pósito en beneficio del país. El propio Ejecu-
tivo, al enviar al Congreso el presupuesto fi-
scal de cada año, someterá a su aprobación el -
uso que hubiese hecho de la facultad concedida".

De conformidad con el artículo 49 constitucional es tamos en presencia de delegación de facultades extraordinarias para legislar, por lo tanto más que reglamentos autónomos lo que expide el Ejecutivo Federal son leyes.

En este caso la facultad de legislar no es concedida directamente al Ejecutivo, sino que se le da la facultad potestativa al Congreso de la Unión para delegar tales atribuciones, esto se puede apreciar ya que el mismo artículo dice "El Ejecutivo podrá ser facultado por el Congreso de la Unión".

(Este precepto constitucional adquiere una especial importancia, ya que a diferencia de los artículos antes analizados, este no presupone una situación de peligro, perturbación o epidemias graves para la sociedad, sino (que el propio Congreso de la Unión cuando lo estime conveniente, delega facultades legislativas al Ejecutivo sobre un determinado número de material, es decir el Poder Legislativo Federal se declara incompetente para regular ciertas materias de orden económico'.)

Con esto se puede apreciar que aunque no estamos en un caso de reglamentación autónoma en estricto sentido, hay similitud en cuanto se le concede la regulación de

ciertas materias de orden económico al Ejecutivo, en -
circunstancias que difícilmente serían controladas por
el Poder Legislativo.

CAPITULO III
LOS REGLAMENTOS AUTONOMOS EN EL
DERECHO COMPARADO

En este capítulo vamos a analizar como se encuentran regulados los reglamentos autónomos en otros países, esta comparación es de gran importancia para formular conclusiones sobre su evolución y desarrollo actual en relación con su institución en el Derecho Mexicano.

Como veremos hay países que presentan más cambios -
que otros, en cuanto al régimen jurídico de los regla- -

tos autónomos, pero en general todos nos revelan su grado de desarrollo actual.

A. El Derecho Italiano.

En Italia los reglamentos autónomos son aquellos que se dictan para disciplinar su propia actividad discrecional, también hay reglamentos independientes que son aquellos emitidos para disciplinar toda una materia, la cual viene atribuida constitucionalmente o por ley especial a la competencia del jefe de estado u órgano administrativo. (29)

Los reglamentos autónomos en Italia son diferentes que los de México, pero los llamados reglamentos independientes tienen mayor similitud a los reglamentos autónomos en México.

Al igual que nuestro país, los reglamentos independientes regulan toda una materia, facultad que está fundamentada constitucionalmente, pero además cabe la posibilidad de que una ley especial faculte la expedición de dichos reglamentos.

(29) Garrido Galla, Fernando. Tratado de Derecho Administrativo. (Madrid, Instituto de Estudios Políticos 1958). p.156.

Los reglamentos independientes pueden ser expedidos por el jefe de estado o por algún otro órgano administrativo, este aspecto también es similar a México, ya que la facultad de expedir reglamentos autónomos no sólo le pertenece al Presidente de la República, sino también a algún órgano administrativo como los ayuntamientos municipales, según el artículo 115, fracc. II.

De lo anterior podemos decir que los reglamentos de carácter autónomo en Italia tienen un régimen jurídico más amplio que en México, porque además de la Constitución una ley especial puede facultar su expedición.

En cuanto a los llamados reglamentos autónomos en Italia, o sea los dictados para disciplinar su propia actividad discrecional, cabe mencionar que se refiere al caso en el que la ley no regula en detalle la actividad administrativa, sino sólo traza sus límites generales dejando a la administración en su esfera de actividad una libertad de actuación. En México existen el acto regalado y el acto discrecional pero este último no puede utilizarse como fundamento jurídico del reglamento autónomo, porque no toda autoridad administrativa titular de una potestad discrecional tiene atribuida una facultad reglamentaria.

B. El Derecho Español.

En el derecho español los reglamentos se dividen en forma genérica en reglamentos de ejecución y reglamentos independientes. Estos últimos son definidos como aquellos que se dictan prescindiendo de cualquier ley anterior y precisamente por su ausencia, para regular relaciones que a la Administración le interesa configurar. -
(30)

Tenemos que en España hay tres grupos genéricos de reglamentos:

a) Reglamento de ejecución legal. Dictados para ejecutar y desarrollar lo dispuesto en una ley.

b) Reglamentos de organización. Son aquellos que se refieren al funcionamiento y esfera jurídica de actuación de un ente público o un órgano administrativo específico.

c) Reglamentos de policía administrativa. Es decir, todos aquellos cuyo fin es el limitar los derechos o actividades privadas en interés público". (31)

(30) Entrena Cuesta, Rafael. Curso de Derecho Administrativo. (Madrid, Tecnos, 1968). 0.95

(31) Villar Palasi, José Luis. Apuntes de Derecho Administrativo. (Madrid, Artigrafía, 1977). p.452

Los reglamentos de organización y los reglamentos de policía administrativa son considerados como independientes, es decir autónomos. En México los reglamentos de organización no son considerados como autónomos por existir la Ley Orgánica de la Administración Pública, pero en términos generales el régimen jurídico de los reglamentos es parecido, solo que en México no derivan directamente de la Constitución, por lo cual no pueden considerarseles como autónomos.

Cabe comentar que la Administración Pública en España ha evolucionado, al punto de que en el siglo pasado no era posible encontrar reglamentos que no fueran de ejecución de la ley. El reglamento se concebía formando un grupo normativo necesario con la misma. Parte de esto se debió a la influencia alemana, francesa y belga. (32)

C. El Derecho Francés.

El Derecho Constitucional Francés marca una innovación en el régimen jurídico de los reglamentos autónomos instituyéndose como de su incumbencia una amplia gama de materias que en otros países la Constitución mantiene adscritas a la ley.

(32) Ob. cit., p.451.

En Francia la Constitución de 1958 vino a establecer una división en cuanto a las materias que podrían ser objeto de reglamento y las que podían ser objeto de leyes, es decir, se crearon materias reglamentarias por naturaleza.

De esta forma el artículo 34 de la Constitución establece:

"1.- La materia en que la ley establece reglas generales, derechos cívicos y garantías para el ejercicio de derechos públicos, nacionalidades y capacidad de las personas, regímenes matrimoniales, sucesiones, determinación de delitos y penas, régimen de la moneda, régimen electoral entre otros.

2.- Las materias en que la ley establece solamente principios generales son la organización de la defensa nacional, la enseñanza, la propiedad, obligaciones civiles y comerciales, derecho del trabajador sindical y de seguridad social, entre otros".

Por otra parte establece que todo lo que no sea materia legislativa corresponderá a los reglamentos y además la ley no puede legislar fuera de su competencia.

Además del Presidente, el Primer Ministro también puede emitir reglamentos autónomos, pero sólo en relación con los servicios que estén a su mando.

El límite de los reglamentos autónomos en Francia es la Constitución y la Jurisprudencia establecida, además los principios generales de derecho. (33)

Como podemos observar el reglamento autónomo en Francia es muy diferente al nuestro, ya que mientras aquí sólo los municipios pueden constitucionalmente expedir reglamentos, en Francia lo puede hacer el Presidente de la República y el Primer Ministro.

En México el reglamento autónomo se limita a los de policía y buen gobierno, mientras en Francia pueden reglamentar en todo lo no reservado a la ley.

En lo que hay cierta semejanza es que se le deja a la ley la regulación de las garantías individuales y derechos públicos más importantes.

(33) Laubadere, André De. Tramité de Droit Administratif. (París, L.G.D.J., 1976. p.69.

D. El Derecho Norteamericano.

De acuerdo con la Constitución de Estado Unidos, el Presidente tiene un papel vital en el proceso legislativo. Aparte de ese papel está la cuestión de si el Presidente puede expedir reglamentos autónomos.

Debemos tomar en cuenta que estamos en presencia de un sistema jurídico diferente a los que hemos analizado. En efecto en el Common Law la fuente principal de derecho no es la ley sino las decisiones judiciales. Villar Palasi comenta que la tendencia del Commonlaw es atribuir al legislativo el monopolio normativo. (34)

La cuestión de si el Presidente posee él mismo poderes inherentes para la elaboración de leyes es de gran importancia práctica. Una cosa es disponer, como hace el documento orgánico, la participación del Primer Magistrado en el proceso de legislación ordinario y otra cosa y muy distinta, es reconocer en el Presidente, una autoridad legislativa autónoma.

En otros países, el ejecutivo posee poderes inherentes para legislar, como en el derecho administrativo - -

(34) Villar Palasi, Ob. cit., p.445.

francés.

Esta situación es ajena a la concepción del Poder Ejecutivo en E.U., ya que el Ejecutivo posee sólo el poder para legislar que le ha delegado el Congreso. Es verdad que ese poder de legislación delegada ha crecido enormemente durante este siglo, pero, aunque la autoridad ejecutiva en este respecto es de gran importancia en la actualidad, sigue teniendo su fuente en delegaciones de la legislatura.

Además del crecimiento de dichas facultades delegadas por el Congreso, el Presidente en nombre propio emite constantemente prescripciones en forma de proclamas, órdenes, directivas o mandatos por el estilo. No obstante, aunque las proclamas presidenciales y otras manifestaciones puedan tener efecto en la población, no son ejercicios de un poder de legislar inherente al ejecutivo. Carecen de la principal característica del acto legislativo verdadero, porque su violación no supone consecuencias legales reconocidas, carecen de sanción. (35)

Por tanto, tenemos que el Ejecutivo en E.U. carece de facultades propias para expedir reglamentos autónomos, -

(35) Schwartz, Bernard. Los Poderes del Gobierno. Comentarios sobre la Constitución de Estados Unidos. Trad. por Julieta Campos. (México, U.N.A.M., 1966) pp.83-84.

porque la única posibilidad para legislar es que la misma legislatura le delegue dicha facultad, sin embargo es to no ha sido obstáculo para que vayan en aumento las le yes expedidas por el Presidente y además también hayan crecido los ordenamientos de carácter general no obligatorio dictados por éste.

El Congreso en E.U. al aumentar el número de delegaciones de facultades para que el Presidente legisle ha reconocido la necesidad de aumentar la acción administrativa a través de ordenamientos jurídicos generales dictados por el Ejecutivo.

CAPITULO IV

LA JUSTIFICACION JURIDICO-ADMINISTRATIVA DE LOS REGLAMENTOS AUTONOMOS

Este es un capítulo de gran importancia para nuestra investigación. La cuestión básica a resolver es el porqué existen reglamentos que no reglamentan una ley, es decir no nacen supeditados a una ley, ni se orientan a detallar sus preceptos para aplicarla o ejecutarla.

La respuesta a dicha cuestión está relacionada con todo lo que llevamos explicado hasta ahora, pero además se analizarán temas fundamentales para llegar a dicho -

propósito, como la naturaleza de los reglamentos autónomos y sus características, destacando su desarrollo en el derecho mexicano y comparado.

A. Consideraciones sobre la naturaleza jurídica de los Reglamentos Autónomos a la luz de la doctrina.

1. Teoría de la División de Poderes.

La teoría de la división de poderes nace como una ruptura a la unidad del poder que se concentraba en un solo individuo. En México esta teoría está consagrada en el artículo 49 de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos que a su texto dice:

"Artículo 49.- El Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

No podrán reunirse dos o más de estos Poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo el caso de las facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión, conforme 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".

De lo anterior, podemos apreciar que en nuestro país la teoría de la división de poderes se traduce en una separación tripartita de poder: el Poder Legislativo representado por el Congreso de la Unión; el Poder Ejecutivo depositado en el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos; y el Poder Judicial depositado en la Suprema Corte de Justicia, Tribunales de Distrito y Juzgados de Circuito.

La teoría de la división de poderes impone por otra parte la atribución de las funciones legislativa, administrativa y jurisdiccional a los Poderes Legislativos, Ejecutivo y Judicial respectivamente. Esta teoría desde sus inicios hasta nuestros días ha evolucionado, al grado que en nuestra legislación positiva no se aplica con esta rigidez.

Con relación a lo anterior Gabino Fraga, nos explica que la legislación positiva no ha sostenido el rigor de esta exigencia, y han sido necesidades de la vida práctica, las que han impuesto la atribución a un mismo Po

der de funciones de naturaleza diferente. De esta forma las funciones del estado se ven desde el punto de vista del órgano que la realiza, en donde formalmente se cumple tal rigidez; y desde el punto de vista de la naturaleza intrínseca de la función, en donde un Poder puede tener funciones de diversa naturaleza. (36)

Esta concepción, acerca de como funciona la división de poderes en México, sirve para conciliar a los reglamentos autónomos expedidos por la Administración Pública - con dicha teoría, debido a que el Poder Ejecutivo no necesariamente tiene que ejercer unicamente la función administrativa.

2. El reglamento autónomo y las funciones del Estado.

Las funciones del Estado vienen a ser la forma como se realizan las atribuciones de éste, siendo estas últimas el contenido de dicha actividad. (37)

Las funciones del Estado, como ya vimos, surgen a partir de la división de poderes, que divide la actividad del mismo en forma de función legislativa, administrativa

(36) Fraga, Ob. cit., p.29.

(37) Ibid., p.26.

y jurisdiccional.

Ahora, necesitamos como un paso más para determinar - la esencia del reglamento autónomo. relacionar a éste con la función del Estado que se identifique, para esto veremos las características de dichos reglamentos como fuente del derecho.

a. El reglamento autónomo como
fuente de Derecho
Administrativo.

Dentro de las fuentes de Derecho Administrativo el - reglamento autónomo ocupa un lugar importante.

Cierto es que, comparado con los reglamentos autóno-- mos, los reglamentos de ejecución abarcan una mayor parte del orden jurídico bajo el cual se realiza la actividad - administrativa, esto se debe a que, como ya se explicó, - la Constitución solo contempla reglamentos autónomos en - materia de policía y buen gobierno, en cambio, los regla- mentos de ejecución reglamentan las leyes emanadas del - Congreso de la Unión para su aplicación y por tal abarcan una mayor diversidad de materias.

A pesar de lo anterior, debemos destacar la importan-

cia de los reglamentos autónomos, ya que por ser expedidos sin fundarse en ley alguna debido a un mandato constitucional que así lo autoriza, poseen un mayor poder de creación de derecho que los reglamentos de ejecución. En efecto, los reglamentos autónomos pueden crear un orden jurídico nuevo y originario, que no está limitado por una ley secundaria.

b. Funciones del Estado con las que se identifica. Punto de vista formal. Punto de vista material.

Para identificar al reglamento autónomo con las funciones del Estado tomaremos en cuenta el punto de vista formal y el punto de vista material. El primero, atiende a la forma y la naturaleza del órgano del cual emana el acto; el segundo toma en cuenta la naturaleza intrínseca del acto basándose en las notas esenciales que lo distinguen.

Desde el punto de vista formal, la función legislativa es la actividad que realiza el estado a través del Poder Legislativo; la función administrativa es la activi-

dad del Estado realizada por el Poder Ejecutivo; y la función jurisdiccional es la actividad del Estado realizada por el Poder Judicial. Por lo tanto desde este punto de vista los reglamentos autónomos son actos de carácter administrativos.

Desde el punto de vista material, la función legislativa se puede definir a través de la naturaleza intrínseca de la ley, que es el acto en el cual se concreta y exterioriza. Así pues, materialmente la ley se caracteriza por ser un acto que crea, modifica o extingue una situación jurídica general, además de ser abstracta e impersonal. (38)

La función administrativa; es la que el Estado realiza bajo un orden jurídico, y que consiste en la ejecución de actos materiales o actos que determinan situaciones jurídicas para casos individuales. (39)

La función jurisdiccional puede definirse a través del motivo y el fin. El primero supone una situación preexistente de conflicto; el segundo busca resolver una controversia para dar estabilidad al orden jurídico, con

(38) Ibid., p.42.

(39) Ibid., p.63.

la consecuencia de tener el status de cosa juzgada. (40)

Tomando en cuenta este otro punto de vista, veremos la diferencia, ya que no puede decirse que el reglamento autónomo sea un acto administrativo, es decir, este no de termina situaciones para casos individuales, sino que goza de generalidad y además está constituido por un conjunto de normas jurídicas que son abstractas e impersonales al igual que la ley. Por tales motivos debe considerarse como un acto materialmente legislativo.

c. El principio de legalidad y el reglamento autónomo.

Como ya pudimos ver, la conceptualización del reglamento autónomo en México desliga a éste de la ley en sentido formal, por tal motivo ahora nos toca analizar si los actos de autoridad fundados en un reglamento autónomo cumplen con el principio de legalidad.

(40) Ibid., pp. 51-53.

El principio de legalidad está consagrado en los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal, por los cuales queda sujeta la actuación de la autoridad a la ley. - Así se establece una importante garantía individual mediante la cual se protege al gobernado de toda actuación ilegal de las autoridades, que vulnere el régimen legal existente.

Los actos de ejecución de los reglamentos autónomos se expiden sin fundamentarse en una ley y por tal surge - la cuestión de si cumplen con el principio de legalidad.

Para resolver esta cuestión hay que entender al principio de legalidad como un principio que busca la protección del orden jurídico, y los actos administrativos derivados de los reglamentos autónomos cumplen este principio porque tienen su fundamento en la propia Constitución y por la naturaleza jurídica de los mismos.

Por otra parte, tenemos que la misma Constitución - aclara que los reglamentos autónomos municipales deben expedirse de acuerdo con las bases normativas dictadas por el Congreso del Estado y estas bases sirven de guía para el cumplimiento de la garantía de legalidad.

3. Reglamento autónomo en la clasificación de los actos jurídicos.

El reglamento autónomo constituye una manifestación de la voluntad del Poder Ejecutivo encaminada a producir consecuencias de derecho, por tal motivo debe considerársele como un acto jurídico.

Los actos jurídicos suelen clasificarse conforme a dos criterios: a) Por las voluntades que intervienen en su creación; b) Por los efectos que producen.

Conforme al primer criterio se dividen en actos unilaterales, bilaterales, colegiados, colectivos y acto - unión. Los reglamentos autónomos constituyen un acto - unilateral cuando los dicta el Presidente de la República y un acto colegiado cuando los emite los Ayuntamientos municipales, debido a que intervienen varias voluntades que integran un órgano.

Desde el punto de vista de los efectos que producen el acto jurídico puede ser clasificado en tres clases: - a) Acto creador de situación jurídica general, que es - identificado como ley y por tal tiene como característi-

cas la generalidad, abstracción, impersonalidad y permanencia; b) Acto creador de situación jurídica particular, aquí se trata de situaciones concretas y referidas a uno o varios individuos en particular; c) Acto condición, es aquel por medio del cual el Estado aplica una norma general a un caso concreto. (41)

Conforme a la clasificación anterior, los reglamentos autónomos son actos creadores de situaciones jurídicas generales, ya que como anteriormente se dijo, participan de las características de la ley.

B. Consideraciones sobre el desarrollo de los Reglamentos Autónomos en el Derecho Mexicano y en el Derecho Comparado.

Los reglamentos autónomos han venido evolucionando a través de la historia constitucional en México, pero este cambio ha sido mayor en los últimos tiempos. Como se aprecia el Constitucionalismo nace como una solución para limitar a el Estado absolutista, que se traduce en

(41) Acosta Romero, Ob. cit., pp.521-523.

un desgaje de la unidad de poder que tenía el monarca, - tanto de lo legislativo como de la judicial. Esta ten-- dencia se aprecia desde la Constitución de Cádiz de 1812, en donde la potestad de hacer leyes residía en las Cortes y la de hacerlas ejecutar residía en el rey. Esto mismo iba a prevalecer en las demás Constituciones, en algunas era más claro que en otras como en la Costitución de - - 1857 que de una forma precisa no daba lugar a la expedi-- ción de reglamentos autónomos.

Conforme a lo anterior se puede decir que es aplica-- ble la teoría de Villar Palasi que justifica histórica-- mente los reglamentos autónomos y algunas otras modalidades de la potestad reglamentaria, así pues se baja en el concepto de autonomía de la Administración como institu-- ción jurídica. Esta Administración-institución jurídica tendría, en cuanto heredera en bloque del antiguo Estado, las mismas potestades encontrables en el mismo. Lo cual quiere decir que no toda función de emanar normas le ha sido arrebatada, sino solamente ésta que hoy incumbe al Poder Legislativo. (42)

A partir de la Constitución de 1917 ha habido un ma-- yor desarrollo de los reglamentos autónomos, prueba de -

(42) Villar Palasi, Ob. cit., p.449.

ello es que el Ejecutivo Federal expidió éstos con fundamento en los artículos 10 y 21 constitucionales, después con las reformas constitucionales al régimen municipal se otorgó a los Ayuntamientos la facultad de dictar dichos ordenamientos jurídicos.

En el Derecho Comparado el desarrollo de los reglamentos autónomos también ha crecido en los últimos años como es el caso de España, Italia y Francia.

Cabe mencionar el grado de evolución de los reglamentos autónomos en Francia que es más avanzado que el nuestro. Aquí estos reglamentos son más puros en cuanto a la total desvinculación de ley y reglamento, de tal forma que la misma Constitución Francesa ha creado materias reglamentarias por naturaleza.

Al observar el desarrollo de los reglamentos autónomos tanto en México como en otros países, nos damos cuenta que el lineamiento de ese desarrollo va orientado - hacia el fortalecimiento del régimen jurídico de los mismos.

Ahora toca esclarecer la cuestión del porqué los reglamentos autónomos han tenido auge en su desarrollo en

estos últimos años. La respuesta a esta cuestión puede encontrarse en las mismas características de estos reglamentos.

1. Características jurídico-formales.

En cuanto a las características jurídico-formales, - el reglamento autónomo participa de algunas de éstas con ley. Así pues, el reglamento autónomo se presenta como un ordenamiento formado por un conjunto de normas jurídicas generales, abstractas e impersonales.

El órgano público competente para expedir los reglamentos autónomos es el Ejecutivo Federal y los Ayuntamientos municipales.

En cuanto a las formalidades jurídicas para la validez de los reglamentos autónomos, solo se necesita el refrendo ministerial en el caso de los expedidos por el - Presidente de la República y su publicación en el Diario Oficial de la Federación o en el Periódico Oficial del - Estado respectivamente.

2. Características jurídico-substanciales.

Las características jurídico-substanciales de los reglamentos autónomos son importantes, porque nos permiten ver hasta donde puede llegar el contenido de éstos, es - decir nos fija cual es la materia de los reglamentos autónomos.

Para efectos de determinar cual es el alcance del - contenido de los reglamentos autónomos estudiaremos la - siguiente jurisprudencia que nos da algunas orientaciones al respecto:

"3516 REGLAMENTO DE TRANSITO DEL DISTRITO FEDERAL, INCONSTITUCIONALIDAD DEL.- Conforme al artículo 74, fracción VI, de la Constitución Federal, es el Congreso de la Unión el que tiene facultades para legislar en todo lo relativo al Distrito Federal, lo que lo constituye - simultáneamente en Congreso Local de ese Distrito. Y esas facultades legislativas no podrían delegarse al Presidente de la República, ni al Departamento del Distrito Federal, porque esa delegación rompería la división de poderes establecida por el artículo 49 Constitucional, - fuera de los casos de excepción ahí previstos. Por otra parte, el Presidente de la República tiene la facultad, que la Jurisprudencia de la Segunda Sala de la Suprema Corte ubica en la - fracción I del 89 Constitucional, de expedir - reglamentos. Y esa facultad, conforme a esa - jurisprudencia, se limita a la expedición de -

disposiciones generales y abstractas que tenga por objeto la ejecución de la ley, desarrollando y complementando en detalle las normas contenidas en los ordenamientos jurídicos expedidos por el Congreso y esas disposiciones son normas subalternas que tiene su medida y justificación en la ley. De lo anterior se desprende que el reglamento puede ampliar, concretar, desarrollar las instituciones creadas por la ley, pero no puede añadir nuevas disposiciones legales, ni puede ampliar o adicionar el contenido substancial de la propia ley que reglamenta. Se desprende también que un reglamento - que no lo sea de ley alguna, sino que venga a crecer el contenido normativo de la reglamentación, vendría en rigor a ser una ley, aunque se le diese el nombre de reglamento. Y esto sería un exceso del uso de la facultad reglamentaria y, si la ley secundaria, una violación indebida al principio de separación de poderes, una delegación indebida hecha por el poder ejecutivo, de sus facultades constitucionales exclusivas. Por último, es cierto que la tradición legal de nuestro país ha admitido que existan ciertos reglamentos autónomos, en materia de policía y buen gobierno cuya fundamentación constitucional se ve en los artículos 10 y 21 Constitucionales, se hace pues, necesario distinguir cual es la materia o el alcance de los reglamentos autónomos para diferenciarlos de los que no pueden expedirse sin ley o reglamentar porque implicarían el uso de facultades legislativas. Al respecto, este tribunal con-

sidera que cuando el contenido de esta reglamentación puede afectar en forma substancial - derechos constitucionalmente protegidos de los gobernados, como lo son, por ejemplo la libertad de trabajo o de comercio (Artículo 5°) o - su vida, libertad, domicilio (Artículo 14 y 16), etc. etc. esas cuestiones no pueden ser - materia de afectación por un reglamento autónomo (sin ley a reglamentar) del Presidente de - la República, pues éste estaría ejerciendo facultades legislativas y reuniendo dos poderes en uno. En cambio la materia del reglamento - si puede dar lugar a un nuevo reglamento autónomo de buen gobierno cuando no regula ni afecta en forma substancial los derechos antes señalados, sino que se limita a dar disposiciones sobre cuestiones secundarias que no los vienen a coartar. Cuando las autoridades legislativas condicionan una actividad lícita a ciertos requisitos, ello puede ser materia de reglamento de buen gobierno cuando el requisito impuesto es meramente de control, sin que venga a impedir o afectar un derecho básico de los gobernados....." (42)

Como podemos ver, los reglamentos autónomos están limitados en cuanto a las garantías individuales, es decir, no pueden restringir de modo alguno los derechos subjetivos públicos de los particulares.

(42) Jurisprudencia Tribunales Colegiados. (México, Mayo, Marzo 1977). Segundo Tribunal Colegiado, Vol. , Tomo , pp. 294-300.

Los reglamentos autónomos pueden establecer requisitos para el ejercicio de algún derecho constitucional, - pero este solo puede ser de control de tal forma que no afecte un derecho básico de los gobernados, ya que solamente una ley emanada del Congreso podría establecerlo.

De lo anterior se desprende, que las leyes ordinarias tienen más valor jurídico que un reglamento autónomo, - porque al decir que sólo con el uso de facultades legislativas del Congreso se pueden restringir las garantías individuales, se le otorga por ende un mayor rango jurídico.

Por otra parte, tenemos que los reglamentos autónomos solo pueden serlo en materia de policía y buen gobierno, por tal motivo nos toca ahora determinar que áreas abarca los términos "policía y buen gobierno".

Para este efecto Burgoa nos dice, que la acción gubernativa tiene como sujeto teleológico a la comunidad misma o a los individuos que en número ilimitado la componen, así que dicha acción debe tender a evitar o reprimir cualquier acto o situación que altere la paz o tranquilidad pública; a velar por la salubridad colectiva; o procurar la seguridad común en diferentes aspectos; a -

proteger la moralidad de la población; a obtener y conservar la belleza de las villas o ciudades; a facilitar los medios económicos para el sustento de la comunidad - tratándo de aliviar las necesidades públicas o haciendo posible su mejor satisfacción; y, en general, a impedir la causación de un daño público, a colmar vigencias colectivas, o a procurar un bienestar común. (44)

Para tener idea de lo que abarca el concepto de "policía" tenemos la siguiente jurisprudencia:

"POLICIA, REGLAMENTOS DE REQUISITOS PARA LAS INSPECCIONES.- Los Reglamentos de Policía abarcan todas aquellas disposiciones dictadas con el objeto de que las autoridades administrativas vigilen la conducta de los particulares, a fin de que ésta se ajuste a las normas legales de orden público y de obediencia obligatoria previniendo, en tal forma, la alteración de dicho orden; aceptación suficientemente amplia para que, desde el punto de vista - constitucional, pueda aceptarse como legítima la inspección de los comercios, pues de otra - suerte carecería de apoyo constitucional que - autorizan la ya dicha y otras especies de inspección, la conveniencia de cuya práctica en - bien del orden público es del todo evidente. - En esa virtud, la inspección debe practicarse con sujeción a las formalidades por el mismo -

(44) Burgoa, Ignacio. Las Garantías Individuales. (México, Porrúa, 1983). p.33.

artículo 16 cuando las autoriza, esto es, a - las prescripciones de cateos, consistentes en que debe levantarse acta en presencia de dos testigos propuestos por el ocupante de lugar - visitado, o en su ausencia o negativa, por la que practique la diligencia". (45)

En un sentido similar, Bielsa opina que el poder de policía se ejerce para asegurar el orden público material o exterior, y ese orden comprende la protección de la seguridad personal, la higiene pública, la moralidad y la tranquilidad pública. (46)

Como se puede apreciar, los reglamentos, de policía y buen gobierno abarcan muchas áreas y aspectos, sobre - los cuales se puede reglamentar, pero en general todos - ellos tienden a lograr el bien social y cuidar el mante- nimiento del orden público.

3. Características de orden pragmático.

(45) Semanario Judicial de la Federación. (México, Mayo, mayo, 1966). Séptima Epoca, Segunda Sala, Cuarta - Parte, Vol. 16, p.44.

(46) Bielsa, Rafael. Compendio de Derecho Público Constitucional, Administrativo y Fiscal. (Buenos Aires, Llordén, 1952). Tomo II, p.239.

El proceso de elaboración de los reglamentos autónomos es más rápido y dinámico que la ley, por tal puede ser creado o modificado con mayor rapidez.

El órgano público encargado de expedir los reglamentos autónomos, está en contacto con la realidad social a la cual se va aplicar la norma jurídica.

Por otra parte, como consecuencia de que la Administración este más en contacto con la realidad social regulada por los reglamentos autónomos, tenemos el hecho de que se cuente con los conocimientos especiales requeridos para aplicación de dichos ordenamientos jurídicos.

Los reglamentos autónomos, como ya explicamos, son los de policía y gubernamentales, areas donde es esencial satisfacer necesidades sociales y mantener el orden público. Por otra parte, existen factores que hacen difícil que en materia de policía y buen gobierno se mantenga una regulación jurídica adecuada, por ejemplo: el crecimiento desordenado de las ciudades, concentración económica, cultural, la contaminación en aumento, inseguridad creciente, carencia de agua, proliferación de zonas miserables, la creciente demanda de necesidades colectivas, los progresos técnicos, etc..

La característica pragmática que hemos mencionado - hacen de los reglamentos autónomos un instrumento jurídico eficaz para resolver el problema planteado, porque su dinámico proceso de elaboración y modificación le permiten adecuarse a los problemas de diferente índole. Además como la Administración está más en contacto con la - realidad social y cuenta con los conocimientos especiales o técnicos requeridos, permite darle mayor aplicabilidad a dichos reglamentos, así como adaptarlos a las cambian-- tes necesidades sociales.

Todas estas necesidades de orden práctico que se dificultan para una Ley, han dado pié a que exista una creciente proliferación de "Leyes cuadro", las cuales solo - dan los principios generales en una materia, dejando a - los reglamentos la facultad para que los desarrollen am-- pliamente. A manera de ejemplo se pueden mencionar algunos como la "LRB-85" y la Ley Orgánica del Banco de Méxi- co que delega facultades reglamentarias, no solo al Presi_udente de la República, sino también a la S.H.C.P., al B.M. y a la C.N.B.S. (47)

En la expedición de las llamadas "Leyes cuadro", el Poder Legislativo pone de manifiesto en cierta forma su -

(47) Acosta Tomero, Ob. cit., p.655.

dificultad para adecuar las leyes al ritmo de la época y poder realizar así los cambios rápidos que exige nuestra vida social.

Los reglamentos emanados de estas leyes son formalmente reglamentos de ejecución, pero en esencia gozan de autonomía en un grado relativo, por estar sujetos en su contenido sólo a ciertas bases generales que la misma ley señala.

Lo anterior quiere decir que las "leyes cuadro" no regulan en su parte principal una determinada materia, - dejando dicha reglamentación delegada en una autoridad administrativa, la cual sólo se sujetará a ciertos principios generales que la misma ley señala. Como se puede observar en esencia esta misma situación ocurre con los reglamentos autónomos contenidos en el art. 115, fracc. II Constitucional.

Los reglamentos derivados de "leyes marco" no son en sentido estricto reglamentos autónomos, pero en esencia gozan de una autonomía similar a la de los reglamentos derivados del art. 115, fracc. II, en el sentido de que

la facultad de la autoridad administrativa para crear derecho está sujeto a un acto del Poder Legislativo que sólo señala ciertos principios generales a seguir

CONCLUSIONES GENERALES

1. El reglamento administrativo en sentido amplio puede definirse como un conjunto de normas jurídicas de carácter general, abstracto, impersonal y obligatorias dictadas por un órgano administrativo en virtud de una facultad emanada de la Constitución.

2. En México, el reglamento autónomo es un conjunto de normas jurídicas que crea una situación jurídica general, expedido por el Ejecutivo Federal o los Ayuntamientos municipales sin fundarse o subordinarse en una ley formal, en virtud de un precepto constitucional que los faculta para ello.

3. La esencia del concepto del reglamento autónomo se encuentra en la independencia de ley formal y reglamento y entre más radical sea esta separación más puro será el reglamento autónomo.

4. En los reglamentos autónomos la autoridad administrativa goza de una mayor potestad para crear derecho en comparación con los reglamentos de ejecución.

5. De la Constitución de Cádiz de 1812 hasta la Constitución de 1857, el desarrollo de los reglamentos autónomos fue poco, ya que no se aceptaba claramente la existencia de éstos. Cabe aclarar que la Constitución de 1824 estableció facultades reglamentarias de la Constitución para el Presidente.

6. A partir de la Constitución vigente de 1917 hasta nuestros días, la evolución de los reglamentos autónomos ha sido mayor, ya que conforme al texto original se reconoció la existencia de estos ordenamientos jurídicos a nivel federal conforme a los arts. 10 y 21. Posteriormente al reformarse el art. 115 constitucional en 1982 se dejó fundamentada la existencia de los reglamentos autónomos municipales.

7. El art. 21 Constitucional no hace referencia expresa a la creación de los reglamentos de policía y buen gobierno, se hace mención de ellos pero no es una norma constitutiva, dejando entender que se trata de una norma punitiva cuya ejecución resulta de un deslindamiento de competencia entre la autoridad administrativa y la autoridad judicial.

8. Aunque no con bases jurídicas muy sólidas, la jurisprudencia ha aceptado la existencia de reglamentos autónomos federales con base en el artículo 21 y 10 constitucional. Cabe aclarar que debido a una reforma constitucional el artículo 10 constitucional ya no puede ser usado como fundamento para la expedición de este tipo de reglamentos, es decir el Constituyente Ordinario modificó este artículo en el sentido de restringir las facultades discrecionales de la autoridad administrativa en materias que como la deportación de armas actualmente son consideradas como de seguridad y paz públicas.

9. Los reglamentos autónomos municipales tienen su fundamento en el art. 115, fracc. II de la Constitución federal. Estos reglamentos deben estar de acuerdo con las bases normativas dictadas por las legislaturas estatales. Las bases normativas no son equiparales a una ley

formal, puesto que la misma Constitución así lo distingue, además las bases normativas dejan a los Ayuntamientos amplias facultades para crear el contenido normativo de estos reglamentos.

10. Una ley formal se distingue de las bases normativas porque la primera en su contenido hace una reglamentación amplia sobre la parte medular de la materia a la que está adscrita, en cambio la segunda solo establece ciertos principios generales sobre determinada materia y deja al órgano administrativo con más arbitrio o discreción para fijar su contenido o aplicación.

11. En el D. F. no hay autorización constitucional para se expidan reglamentos autónomos en su ámbito territorial, ya que la Constitución sólo faculta a la Asamblea de Representantes del D.F. para expedir reglamentos de policía y buen gobierno que estén de acuerdo con las Leyes expedidas por el Congreso para el D.F. y como éste último ya expidió una ley en dicha materia, no pueden considerárseles autónomos a estos reglamentos. La Ley de la que hablamos es la Ley sobre Justicia en materia de faltas de Policía y buen Gobierno del Distrito Federal expedida el 13 de enero de 1984.

12. Los casos de excepción previstos en los artículos 29, 73 f. XVI y 131 Constitucionales, no son reglamentos autónomos.

13. El art. 131 Constitucional a diferencia de los arts. 29 y 73 fracc, XVI Constitucionales, es un fundamento para que el Ejecutivo legisle en tiempos normales sobre diversos temas en materia económica la cual no tiene que estar sujeta a una ley formal por lo cual goza de autonomía, pero en sentido estricto no puede ser considerado como un reglamento autónomo por tratarse de una facultad que la Constitución confiere no al Ejecutivo, sino al Congreso de la Unión para que este a su vez cuando así lo estime pertinente delegue al Ejecutivo dicha potestad.

14. En el Derecho Comparado los reglamentos autónomos también han evolucionado hacia un crecimiento de las facultades constitucionales para expedirlos. En Francia estos ordenamientos jurídicos se presentan con una mayor pureza que los nuestros. En E.U. aunque no existen, han aumentado las facultades legislativas del Presidente por delegación del Congreso.

15. La Constitución Mexicana sólo prevee la expedición de reglamentos autónomos en materia de policía y - -

buen gobierno.

16. Los reglamentos autónomos son de esencia actos legislativos, pero formalmente actos administrativos.

17. Los reglamentos autónomos en nuestro país existen por diversas razones. Primero que todo existe porque así está plasmado en la Constitución, pero además porque el desarrollo histórico y la evolución de los mismos en los últimos años van encaminados hacia el aumento de las facultades legislativas del Ejecutivo y la Administración Pública.

18. En sentido estricto en nuestro país sólo existen reglamentos autónomos en materia de policía y buen gobierno, por tal se trata de un área donde las necesidades a satisfacer cambian al ritmo acelerado de nuestra vida social.

19. Por ser la materia de policía y buen gobierno un área donde se pretende lograr el bien social y el mantenimiento del orden público, se necesita un acto jurídico con naturaleza de acto legislativo para lograr dicho fin, pero con las ventajas prácticas de un acto administrativo para lograr una adecuación de éste a las cambian-

tes situaciones sociales y técnicas, de otra forma se haría nugatoria la regulación jurídica.

20. Los reglamentos autónomos también justifican su existencia por la evolución histórica que han tenido y que se traduce en el aumento de éstos en determinadas áreas que no se relacionen con los derechos fundamentales del hombre, así como con la estructura jurídica fundamental de un Estado.

21. La práctica legislativa marca una tendencia a la expedición de "leyes cuadro" de las cuales derivan reglamentos de carácter híbrido por ser formalmente reglamentos de ejecución, pero que en esencia gozan de autonomía en grado relativo.

BIBLIOGRAFIA

DOCTRINA

✓ ACOSTA ROMERO, MIGUEL. Teoría General de Derecho Administrativo. (México, Porrúa, 1986).

BIELSA, RAFAEL. Compendio de Derecho Público Constitucional, Administrativo y Fiscal. (Buenos Aires, Llordén, 1952).

BURGOA, IGNACIO. Las Garantías Individuales. (México, Porrúa, 1983).

"DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL". Revista de Administración Pública. (México, I.N.A.P., enero-junio 1985). Núms. 61-62.

- ENTRENA CUESTA, RAFAEL. Curso de Derecho Administrativo. (Madrid, Tecnos, 1968).
- ✓ FRAGA, GABINO. Derecho Administrativo. (México, Porrúa 1983).
- GARCIA TREVIJARANO FOS, JOSE ANTONIO. Tratado de Derecho Administrativo. (Madrid, Ed. Revista de Derecho Privado, 1983).
- GARRIDO FALLA, FERNANDO. Tratado de Derecho Administrativo. (Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1958)
- LAUBADERE, ANDRE DE. Traité de Droit Administratif. (Paris, L.G.D.), 1976).
- ✓ MARTINEZ NEVA, ROGELIO. Derecho Administrativo. (México, Ed. Banca y Comercio, 1977).
- MERKL, ADOLFO. Teoría General del Derecho Administrativo. (México, Nacional, 1980).
- ✓ OLIVERA TORO, JORGE. Manual de Derecho Administrativo. (México, Ed. Jurídica Mexicana, 1963).
- SCHWARTZ, BERNARD. Los Poderes del Gobierno. Comentarios sobre la Constitución de Estados Unidos. Trad. por Julieta Campos. (México, U.N.A.M., 1966).
- ✓ SERRA ROJAS, ANDRES. Derecho Administrativo. (México, Porrúa, 1985).

- SOTO CARDENAS, ALEJANDRO. Influencia de la Independencia de los Estados Unidos en las Constituciones de las Naciones Latinoamericanas. (Washington, S.G.O.E.A., 1979).
- ✓ TENA RAMIREZ, RAFAEL. Derecho Constitucional Mexicano. (México, Porrúa, 1983).
- ✓ TENA RAMIREZ, RAFAEL. Leyes Fundamentales de México. 1808 1975. (México, Porrúa, 1975).
- VILLAR PALASI, JOSE LUIS. Apuntes de Derecho Administrativo. (Madrid, Artigrafía, 1977).
- ZUBIZARRETA G., ARMANDO F. La Aventura del Trabajo Intelectual. (México, Fondo Educativo Interamericano, S.A., 1982).

LEGISLACION

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
 Constitución Política del Estado de Nuevo León.
 La Constitución de los Estados Unidos de América.
 Ley Federal de Aguas.
 Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal.
 Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
 Ley Orgánica de los Municipios.
 Reglamento Interior del Departamento del Distrito Federal.