

LA NUEVA FACULTAD REGLAMENTARIA
EN MÉXICO. EVALUACIÓN Y PERSPECTIVAS
A LA LUZ DEL TEXTO ACTUAL DE LA CONSTITUCIÓN
POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

Miguel Alejandro LÓPEZ OLVERA*

La importancia de estudiar la facultad reglamentaria resulta obvia si se piensa en la expansión que, tanto cuantitativa como cualitativamente, ha tenido la misma en los últimos años. Cada vez más las leyes se van quedando como las normas que contienen los grandes principios, las decisiones generales sobre determinada materia y los reglamentos son los que recogen las reglas prácticas, las que se aplican de manera inmediata al ciudadano. Del total de normas que conforman el ordenamiento un gran porcentaje son de tipo reglamentario, de modo que conocer cómo se producen y a qué límites deben sujetarse tantas y tan importantes normas resulta del mayor interés para los juristas mexicanos.

Miguel CARBONELL

SUMARIO: I. *Introducción.* II. *La facultad reglamentaria. Origen e introducción al sistema jurídico mexicano.* III. *La facultad reglamentaria del Poder Ejecutivo.* IV. *Otros ámbitos competenciales de la facultad reglamentaria.* V. *Nuevas formas y procedimientos para la expedición de reglamentos.* VI. *Propuestas para mejorar la expedición de reglamentos.*

* Investigador en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

I. INTRODUCCIÓN

Para conmemorar el 150 aniversario de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos promulgada en 1857 y el 90 aniversario de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos promulgada en 1917, hemos escrito el presente trabajo, donde realizamos un seguimiento histórico de la figura de la facultad reglamentaria en nuestro país desde su creación en la época de la Revolución francesa y su posterior incorporación a nuestro sistema jurídico, hasta llegar a la Constitución de 1857 y a la vigente promulgada en 1917.

Como sabemos, diversas disposiciones del texto constitucional dan forma y contenido a la facultad reglamentaria. De la lectura a la carta magna podemos observar que el presidente de la República no es el único que posee dicha facultad, también otros órganos tienen la facultad de reglamentar las leyes expedidas por el Congreso de la Unión o por los Congresos de los estados de la República.

Es importante el análisis de esta figura jurídica porque en la actualidad se han incorporado nuevos derechos al texto constitucional, directa e indirectamente, los cuales, obviamente, tienen un impacto en la facultad que tiene el presidente y otros poderes y órganos de dictar normas reglamentarias.

Podemos decir que los derechos fundamentales de acceso a la información, de participar, entre muchos otros, han venido a trastocar la forma y el procedimiento a través del cual se elaboran las normas administrativas de carácter general.

La incorporación a nuestro sistema jurídico de diferentes tratados internacionales en materia de derechos humanos ha venido a modificar la forma y los procedimientos a través de los cuales se expiden los reglamentos. También la reforma a diferentes artículos de la Constitución federal ha otorgado a los ciudadanos la posibilidad de que accedan a los proyectos de este tipo de normas así como la posibilidad de que puedan participar en su elaboración.

Estamos pues ante un momento histórico en el cual podemos no sólo evaluar la vigencia de las figuras e instituciones jurídicas contempladas en nuestra carta magna, sino que podemos proponer los cambios necesarios para adecuarlas tanto a la realidad como a las nuevas tendencias democráticas que pueden llevarnos hacia un verdadero Estado de derecho. De estos temas y propuestas habla este trabajo.

II. LA FACULTAD REGLAMENTARIA. ORIGEN E INTRODUCCIÓN AL SISTEMA JURÍDICO MEXICANO

En Francia, desde los tiempos de la Revolución hasta la Constitución de 1958, la ley fue considerada siempre como el acto jurídico supremo, carente de todo límite en cuanto a su campo de actuación.

El reglamento, en principio, únicamente podía intervenir en aplicación o ejecución de la ley y sus disposiciones debían ser, en cualquier caso, conformes a la misma.

Los franceses, en un principio, por medio del decreto de la Asamblea Nacional del 10. de octubre al 3 de noviembre de 1789, prohíben al rey dictar cualquier tipo de norma, salvo las meras *proclamations* o recordatorios de la aplicación de las leyes; más adelante, esta posibilidad es eliminada por completo con la Constitución de 1793, situación que no duró mucho tiempo y de la que se dio marcha atrás de inmediato. Es con la entrada en vigor de la Constitución del año III cuando se vuelve a facultar al Ejecutivo para expedir *proclamations*, y más aún, la Constitución del año VIII atribuye definitivamente al gobierno un poder reglamentario para la ejecución de las leyes.

De este modo, e inmersos en los progresos de la Revolución francesa, los juristas españoles copiaron del constitucionalismo francés gran cantidad de instituciones jurídicas. Incorporaron a su régimen jurídico, entre otras, la potestad reglamentaria del Poder Ejecutivo.

La Constitución española de Cádiz —coinciden gran parte de los doctrinarios españoles— copió del constitucionalismo francés dicha institución, al establecer en su artículo 171 que: “Además de la prerrogativa que compete al Rey de sancionar las leyes y promulgarlas, le corresponden como principales las facultades siguientes... Primera: expedir los decretos, reglamentos e instrucciones que crea conducentes para la ejecución de las leyes”.

Pero además, dicha disposición se complementa con otras, que, de alguna manera, explican en nuestro sistema jurídico vigente la existencia de una facultad reglamentaria encomendada al Poder Ejecutivo de manera directa. Dichas disposiciones establecen que:

Artículo 15. La potestad de hacer las leyes reside en las Cortes con el Rey.

Artículo 16. La potestad de hacer ejecutar las leyes reside en el Rey.

Artículo 17. La potestad de aplicar las leyes en las causas civiles y criminales reside en los tribunales establecidos por la ley.

Artículo 170. La potestad de hacer ejecutar las leyes reside exclusivamente en el Rey, y su autoridad se extiende a todo cuanto conduce a la conservación del orden público en lo interior, y a la seguridad del Estado en lo exterior, conforme a la Constitución y a las leyes.

Como se puede observar, para que el rey pudiera ejecutar una ley, era necesario que expidiera un reglamento, ya que (y lo diferencia muy bien la Constitución de Cádiz), una era la facultad para “hacer” las leyes, que correspondía a la Cortes con el Rey; otra, la de aplicarlas, que correspondía únicamente a los tribunales, y otra la de ejecutarlas, facultad que le correspondía al rey por medio del dictado de reglamentos.

En la Constitución de 1857 se estableció, como atribución del presidente de la República, proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de las leyes que expida el Congreso.

En todas las Constituciones que le sucedieron al Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano, incluida la Constitución de 1824, primera Constitución del México independiente,¹ se reconoció siempre, en forma expresa, que el presidente de la República tenía la facultad de dictar reglamentos.

Es decir, las Constituciones anteriores a la de 1857 habían consignado expresamente que el Ejecutivo tenía la facultad de dictar reglamentos; pero ésta, la de 1857, no lo hizo, consignando en su lugar la expresión: “proveer en la esfera administrativa a su exacta observancia”.

Así, el artículo 85, fracción I, de la Constitución de 1857, disponía: “Las facultades y obligaciones del presidente son las siguientes: I. Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia”.

III. LA FACULTAD REGLAMENTARIA DEL PODER EJECUTIVO

1. Interpretación de la fracción I, del artículo 89

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos vigente le atribuye diversas facultades al presidente de la República. Una de ellas

¹ Rabasa, Emilio O., *Historia de las Constituciones mexicanas*, México, UNAM, 2002, p. 2. Expresa que, a partir de la Constitución de 1824 “hay un desprendimiento total de todo tipo de legislación extranjera y el ejercicio absoluto de la soberanía y de la autodeterminación, elementos indispensables para poder reconocer una auténtica Constitución”.

es la de expedir normas jurídicas con jerarquía menor a la ley; es decir, le confiere la facultad de expedir reglamentos.

El artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señala las facultades y obligaciones del presidente de la República. En su primera fracción, establece que es facultad y obligación del presidente, “Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia”.

En realidad, la Constitución no otorga expresamente al Poder Ejecutivo la facultad de expedir reglamentos. Lo que hace la Constitución por medio de la fracción I del artículo 89 es proveer “en la esfera administrativa a su exacta observancia”, lo que la jurisprudencia y la doctrina² han interpretado como la facultad reglamentaria. No está mal que el presidente posea esta facultad; al contrario, se hace necesaria, toda vez que el presidente es el encargado de dirigir la administración pública del país. En lo que la jurisprudencia ha errado, es en dar su aval en casi todas las situaciones en las cuales el Poder Ejecutivo ha utilizado este instituto, con lo cual viene a degradar —como examinaremos a lo largo de este trabajo— tan importante figura jurídica.

Confirma la existencia de la facultad reglamentaria del presidente de la República —sostiene Tena Ramírez—³ la disposición contenida en el artículo 92 de la propia Constitución, la cual establece que: “Todos los reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del presidente deberán estar firmados por el secretario de Estado o jefe de departamento administrativo a que el asunto corresponda, y sin este requisito no serán obedecidos”.

Así, el artículo 89, fracción I —ha interpretado la Suprema Corte— 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.⁴

² Véase, entre otros, Fix-Zamudio, Héctor y Valencia Carmona, Salvador, *Derecho constitucional mexicano y comparado*, México, Porrúa, 2001, p. 734; Chuayffet Chemor, Emilio, *Derecho administrativo*, México, UNAM, 1983, p. 46; Carpizo, Jorge y Madrazo, Jorge, *Derecho constitucional*, México, UNAM, 1991, p. 64.

³ Tena Ramírez, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*, 28a. ed., México, Porrúa, 1994, p. 465.

⁴ *Semanario Judicial de la Federación*, México, octava época, tesis XL/89, t. III primera parte, p. 325. En igual sentido Carpizo, Jorge y Madrazo, Jorge, *op. cit.*, nota 2, p. 64.

Sin embargo, Elisur Arteaga Nava considera que la fórmula utilizada por el constituyente mexicano es deficiente

por cuanto que no comprende, como susceptibles de ser ejecutadas por el propio presidente, otro tipo de leyes o cuerpos normativos que son de naturaleza general y abstracta, que no pueden ser atribuibles al Congreso de la Unión, como lo son, por ejemplo, las leyes emitidas por el presidente de la República en ejercicio de facultades extraordinarias, los tratados internacionales, las prevenciones generales y los decretos.⁵

De acuerdo con lo dispuesto en los artículos 71 y 72 de la Constitución federal, la actividad del Congreso de la Unión puede derivar en leyes o en decretos; a pesar de ello, en la fracción I del artículo 89, no se faculta al presidente a ejecutar los decretos.

Por mandato constitucional, es el presidente de la República el obligado a ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión.

La fracción I del artículo 89 constitucional, coincidimos con la Suprema Corte, otorga al Poder Ejecutivo la facultad reglamentaria; pero dicha facultad reglamentaria únicamente lo es para completar las leyes en las cuales se desarrolla la actividad de la administración pública. Dichos reglamentos son los llamados “de ejecución”, ya que dicha fracción debe interpretarse teniendo en cuenta todo el texto, y no sólo la frase que establece “poveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia”. Por lo cual, dicha facultad es restringida y no genérica; es decir, el presidente no puede expedir normas jurídicas de cualquier tipo y género, sino única y exclusivamente reglamentos que regulen y completen las leyes que expida el Congreso de la Unión. Sostener lo contrario sería como otorgar un cheque en blanco a favor del Ejecutivo y limitar las facultades que tiene el Poder Legislativo. Recordemos que en un régimen como el que contempla nuestra Constitución la expedición de las leyes corresponde únicamente al Poder Legislativo.⁶

Miguel Acosta Romero sostiene que la Constitución en ninguno de sus artículos prevé que los secretarios de Estado tengan facultades para

⁵ Arteaga Nava, Elisur, “La ejecución de las leyes federales y locales”, en Gámiz Parral, Máximo N. (coord.), *Las entidades federativas y el derecho constitucional*, México, UNAM, 2003, p. 164.

⁶ Carbonell, Miguel, “Observaciones en torno a la facultad del Poder Ejecutivo federal para dictar reglamentos y sus límites”, *Concordancias. Estudios jurídicos y sociales*, año 3, núm. 5, 1998, pp. 109-117.

proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de las leyes emanadas del Congreso de la Unión ni ningunas otras facultades similares o análogas. Y el hecho es que no sólo los secretarios de Estado, sino también en algunos casos subsecretarios e inclusive directores de organismos paraestatales y subordinados de ellos, emiten este tipo de normas, y en gran número de casos se da además la circunstancia de que esas normas ni siquiera se publican en el *Diario Oficial de la Federación*.⁷

Existe un fenómeno —continúa el maestro Acosta Romero— no sólo en nuestro país, sino generalizado, pues es motivo de grave preocupación teórica:

hemos venido sosteniendo que los reglamentos administrativos, conforme a la Constitución, sólo pueden ser expedidos por el presidente de la República, en uso de la facultad consignada en el artículo 89, fracción I de la Constitución; sin embargo, día a día los legisladores materiales (los que redactan los proyectos de las leyes en las dependencias del Ejecutivo), otorgan facultades que, en nuestra opinión, ya no sólo son reglamentarias, sino que, son francamente legislativas, a órganos jerárquicamente inferiores de la administración pública.⁸

Es así como han proliferado infinidad de reglamentos en todas las áreas. Son numerosas las leyes expedidas por el Congreso de la Unión en las que se contiene una delegación de facultades legislativas, o bien, una clara atribución de facultad reglamentaria, para dictar lo que se da en llamar reglas generales, que no son otra cosa que reglamentos administrativos de leyes.

El artículo 89, fracción I, de la Constitución general —sostiene la Suprema Corte— otorga al presidente de la República, además de las facultades de promulgar las leyes que expida el Congreso de la Unión y de ejecutarlas, la de proveer en la esfera administrativa a su exacta observancia, lo que significa poner los medios adecuados para facilitar la ejecución de dichas leyes; facultad que ejercita normalmente mediante la expedición de reglamentos, que tienen por objeto desarrollar y explicitar las disposiciones contenidas en los ordenamientos legales.⁹

⁷ Acosta Romero, Miguel, “Las leyes marco y su impacto en la seguridad jurídica”, *Revista de la Facultad de Derecho de México*, México, t. XLII, núms. 183 y 184, mayo-agosto de 1992, p. 14.

⁸ *Idem*.

⁹ *Semanario Judicial de la Federación*, México, octava época, t. III, primera parte, tesis XL/89, p. 325.

Al respecto, encontramos que la mayor parte de la doctrina ha encontrado en el texto del artículo 89, fracción I, la facultad reglamentaria del Poder Ejecutivo. Sin embargo, existen dos posiciones interesantes sobre esta interpretación, y a las cuales nos referimos a continuación.

2. La división de poderes y la facultad reglamentaria

La equivocada interpretación que se hizo del principio de la división de poderes en México desde la primera Constitución de 1824 dio lugar a que el Poder Ejecutivo fuera y siga siendo el centro del poder. Esa equivocada interpretación se refleja en la figura de la potestad reglamentaria, pues, mientras que los constituyentes de aquella época tomaron como base de nuestra Constitución la Constitución norteamericana, no hicieron lo mismo con el principio de la división de poderes, y esto se demuestra en el instituto de la facultad reglamentaria, ya que mientras en Estados Unidos el Poder Ejecutivo únicamente puede dictar normas jurídicas en virtud de una delegación expresa del Poder Legislativo, en nuestro país se copió la institución de España, y España la copió de Francia, siendo que en esos países el sistema de gobierno era monárquico. Así, en Francia dicha facultad estaba atribuida al Poder Ejecutivo en virtud de que sólo a éste le competía expedir normas que reglamentarán las leyes expedidas por el Parlamento, pero con la limitación de que esa norma únicamente puede regular aspectos de la organización administrativa del Poder Ejecutivo.

Asimismo, en Francia los asuntos de naturaleza administrativa van al Consejo de Estado, es decir, que la aplicación de un reglamento se impugna en sede administrativa, no en sede judicial, por la interpretación que hicieron los franceses de la división de poderes.

Nosotros tomamos las dos versiones de la división de poderes, tanto la estadounidense como la francesa, y las plasmamos en nuestra Constitución, dando lugar a un Poder Ejecutivo dotado de la mayor carga de las atribuciones constitucionales. Es decir, en México no podemos hablar de división de poderes, más bien de multiplicación y suma de poderes a favor del Ejecutivo.

3. La facultad reglamentaria y la preeminencia del Poder Ejecutivo

Sobre el punto, afirma Carpizo: “en México, es indiscutible que el presidente de la República constituye el centro del poder político, y

que ha ejercido un predominio sobre los órganos Legislativo y Judicial”.¹⁰

También Fix-Zamudio y Valencia Carmona han sostenido que “El Ejecutivo tiene una intervención fundamental en la legislación a través de la facultad reglamentaria, de las facultades colegislativas y aun como legislador autónomo en ciertos casos”; y es que “Gran parte de la legislación que elabora el Ejecutivo proviene de la facultad reglamentaria... que en los últimos años ha representado una importante fuente de ampliación de los poderes del presidente”.¹¹

Ciertamente, el Constituyente de Querétaro plasmó en la ley fundamental el predominio del Poder Ejecutivo al investirlo con muchas y muy importantes facultades.¹²

Pero, sostiene Valls Hernández, hoy debemos reconocer que en un Estado democrático la función administrativa también está democráticamente legitimada, y que la potestad reglamentaria dispersa debe ser considerada como una actividad pública ordinaria, tal vez peligrosa para un Estado de derecho, pero no nociva por sí misma. En un país como el nuestro, que es más administrativo que legislativo —por la preeminencia del Ejecutivo sobre los otros poderes—, “el reglamento, como conjunto de normas más ágiles que la ley, hoy en día se ha convertido en un instrumento normativo necesario”.¹³

Asimismo, al finalizar la Segunda Guerra Mundial y abrirse un proceso de transición histórica —sigue Valls Hernández—, el ámbito de la potestad reglamentaria se vio afectado de manera muy importante, fundamentalmente en dos vertientes:

a) La acentuación del proceso expansivo de la potestad reglamentaria se manifiesta en el crecimiento exponencial de la producción normativa y en los últimos 50 años se debe, de manera brumadora, a las normas reglamentarias.

Por otro lado, se tiene el fenómeno consistente en que la titularidad de la facultad reglamentaria se ha extendido a diferentes órganos del gobierno, aun de rango inferior, a organismos públicos descentralizados, así como a organizaciones sociales de carácter privado.

¹⁰ Carpizo, Jorge y Madrazo, Jorge, *op. cit.*, nota 2, p. 64.

¹¹ Fix-Zamudio, Héctor y Valencia Carmona, Salvador, *op. cit.*, nota 2, p. 734.

¹² Carpizo, Jorge y Madrazo, Jorge, *op. cit.*, nota 2, p. 64.

¹³ Valls Hernández, Sergio Armando, *Facultad reglamentaria*, México, SCJN, 2001, p. 14.

b) En la evolución de la facultad reglamentaria es relevante también la revisión de sus fundamentos jurídico-políticos. En el derecho administrativo moderno existe un creciente predominio de los reglamentos en el conjunto del orden jurídico normativo, no obstante que nuestros juristas consideran este hecho incontrovertible como algo anómalo, tal vez hasta vergonzoso, por ello han venido intentando reducir la figura del reglamento a la ejecución de las leyes, cuando la realidad de nuestro derecho positivo ha desbordado desde hace tiempo este papel.¹⁴

En el mismo sentido, Valencia Carmona ha dicho que

Gran parte de la legislación que elabora el ejecutivo proviene de la facultad reglamentaria, actividad formalmente administrativa pero materialmente legislativa, que en los últimos años... ha representado una importante fuente de ampliación de los poderes del presidente. En efecto, el presidente... ha utilizado la potestad que comentamos no sólo para lograr la adecuación de las leyes en detalle, sino también para reformarlas, estatuir en muchas cuestiones económicas e incluso reglamentar leyes civiles, penales y laborales. Tal empleo de la facultad reglamentaria es un rasgo singular de las Constituciones latinoamericanas, en las cuales existe consignado de manera expresa el Poder del Ejecutivo para reglamentar las leyes, lo que no aparece en la Constitución de Estados Unidos de manera explícita.¹⁵

4. *Los reglamentos autónomos*

Según la doctrina, se habla de reglamentos autónomos cuando éstos no corresponden al desarrollo de reglas contenidas en una ley y, por supuesto, son emitidos por la autoridad administrativa.¹⁶

Este tipo de reglamento que, según nuestra opinión, no está expresamente previsto en las leyes ni en la Constitución, estaría constituido por aquellos dictados para regir una materia en la que precisamente no hay normas legales aplicables (de ahí justamente lo de autónomos).¹⁷

¹⁴ *Ibidem*, pp. 12 y 13.

¹⁵ Valencia Carmona, Salvador, *El Poder Ejecutivo latinoamericano*, México, UNAM, 1979, p. 112.

¹⁶ Martínez Morales, Rafael I., *Derecho administrativo*, México, Harla, 1997, vol. 3, p. 215.

¹⁷ Gordillo, Agustín, *Tratado de derecho administrativo*, 9a. ed., México, Porrúa, 2004, t. 1, Parte general, p. 223.

No obstante nuestra opinión, tanto la doctrina como la jurisprudencia han sostenido que existen por lo menos dos casos en los cuales el presidente de la República puede expedir reglamentos autónomos.

En primer lugar, sostiene García Ramírez, “el texto del artículo 21 da entrada a los llamados reglamentos «autónomos», es decir, a los ordenamientos administrativos que no derivan de una ley —y que en esta virtud son «heterónomos»—, sino directamente de la propia Constitución”.¹⁸ Generalmente, afirma este autor, se interpretó el artículo 21 en el sentido de que todo el sistema de faltas —definición de éstas, previsión de sanciones, creación de la judicatura especializada y procedimiento respectivo— se halla librado a normas reglamentarias; no rige aquí, pues, el principio de legalidad.

El otro caso es el del artículo 27 constitucional, según el cual, el Ejecutivo puede reglamentar la extracción y utilización de las aguas del subsuelo, “y aun establecer zonas vedadas, al igual que para las demás aguas de propiedad nacional”.

En este sentido, la Suprema Corte de Justicia ha considerado que “nuestro orden jurídico admite la existencia de reglamentos autónomos que no dependen, para su validez, de la existencia previa de una ley a la que se encuentren vinculados, sino que tienen vida jurídica propia”.¹⁹

Sin embargo, aunque constitucionalmente el presidente mexicano tenga relativamente limitadas sus facultades legislativas autónomas, en condiciones de competencia democrática, al tener en sus manos la facultad reglamentaria puede, entre otros, con ese mecanismo, en caso de que no tenga el apoyo de la legislatura, legislar —anticonstitucionalmente, por supuesto—.

Esta hipótesis —afirma Cárdenas Gracia— ya se presentó en la historia política de México. En el sexenio 1988-1994, el presidente en turno, aunque tenía la mayoría en la Cámara para realizar reformas legislativas pero no constitucionales no quiso, por razones políticas, presentar al conocimiento de las cámaras una reforma a la Ley sobre Inversión Extranjera. Prefirió, de manera inconstitucional, promulgar un reglamento que

¹⁸ García Ramírez, Sergio, “Artículo 21”, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada y concordada*, 15a. ed., México, Porrúa-UNAM, 2000, t. I, p. 320.

¹⁹ *Semanario Judicial de la Federación*, México, octava época, t. XIII, abril de 1994, p. 428.

contradecía absolutamente los principios y alcances de la ley entonces en vigor.²⁰

La singularidad de este ejemplo muestra cómo el presidente puede burlar las competencias de las cámaras y abusar por consiguiente de la facultad reglamentaria. Cabe decir que si con todo el control de las cámaras y del partido mayoritario el presidente se ha atrevido a promulgar reglamentos por encima de las leyes y de la Constitución, a qué extremos no podrá llegar un presidente sin el respaldo de las cámaras, en un régimen de competencia democrática, si se viera imposibilitado a obtener el apoyo legislativo.

En algunos países, el sistema jurídico reserva a la ley los asuntos importantes y deja como materia de los reglamentos las cuestiones socialmente consideradas secundarias. Esta situación no se da en el derecho mexicano, en donde todas las actividades regulables jurídicamente están reservadas a la ley y el reglamento únicamente puede desarrollar el contenido de ésta.²¹

Por nuestra parte, negamos enfáticamente que la Constitución permita al Poder Ejecutivo la emisión de reglamentos autónomos. Cuando la Constitución emplea el término “reglamentar” dentro de las facultades conferidas al Poder Ejecutivo, se refiere a los reglamentos ejecutivos o de ejecución que éste debe expedir a fin de regular los pormenores de la ley que sobre el particular expida el Congreso de la Unión, y siempre y cuando dichas leyes sean susceptibles de reglamentación por parte del presidente de la República. Interpretar la Constitución, como hasta ahora se ha hecho, ha producido un “empobrecimiento de la propia legalidad, carencia de discusión jurídica, homogeneización de los puntos de vista, y una interpretación de la ley ceñida a la literalidad que no advierte la finalidad, la constitucionalidad, la sistematicidad y las consecuencias del ordenamiento jurídico”.²²

La interpretación del texto constitucional debe ser absolutamente rigurosa y clara, para no llegar a consecuencias previamente pensadas y motivadas por segundas intenciones.

²⁰ Cárdenas Gracia, Jaime F., *Una Constitución para la democracia. Propuestas para un nuevo orden constitucional*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2000, pp. 62-64.

²¹ Véase Gobierno del Estado de Sonora, *Guía técnica para la elaboración de reglamentos interiores de organismos públicos descentralizados*, Sonora, Secretaría de la Contraloría General del Estado, abril, 2003, p. 6.

²² Cárdenas Gracia, Jaime, “Remover los dogmas”, *Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, México, núm. 6, enero-junio de 2001, p. 21.

IV. OTROS ÁMBITOS COMPETENCIALES DE LA FACULTAD REGLAMENTARIA

Según Jorge Fernández Ruiz,²³ en el sistema jurídico mexicano, la facultad reglamentaria está confiada a poderes de distinta clase y jerarquía; participan de ella, como ya apuntamos, el presidente de la República, incluso los ayuntamientos. Así, tenemos que la Constitución faculta a los siguientes:

- 1) Los gobernadores de los estados y el jefe de gobierno del Distrito Federal.
- 2) Los ayuntamientos.
- 3) El Congreso de la Unión.
- 4) El Poder Judicial de la Federación.

1. *La facultad reglamentaria de los gobernadores de los estados y del jefe de Gobierno del Distrito Federal*

A. Los gobernadores de los estados

En los estados de la República, las Constituciones locales otorgan la facultad de reglamentar las leyes expedidas por los Congresos, a los gobernadores de los estados.

Dicha facultad es necesaria para facilitar la ejecución de las leyes, desarrollándolas y complementándolas en detalle.

La redacción de los correspondientes artículos constitucionales mediante la cual se establece la mencionada facultad, varía en todos los estados.

Según Casarín León,²⁴ se pueden distinguir al menos cuatro modelos genéricos mediante los cuales se consagra dicha facultad a los gobernadores de los estados.

Primer modelo

Aguascalientes “*Artículo 46.* Son facultades y obligaciones del gobernador... I. Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso del estado, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia”.

²³ Fernández Ruiz, Jorge, “La facultad reglamentaria”, *Revista de la Facultad de Derecho de México*, México, núms. 221 y 222, septiembre-diciembre de 1998, pp. 153-170.

²⁴ Véase Casarín León, Manlio Fabio, *La facultad reglamentaria*, México, Porrúa, 2003, p. 78.

Baja California Sur	“ <i>Artículo 79.</i> Son facultades y obligaciones del gobernador... XXIII. Mantener la administración pública en constante perfeccionamiento, adecuándola a las necesidades técnicas y humanas de la entidad, expidiendo los Decretos, Reglamentos y Acuerdos necesarios en el ámbito de su competencia”.
Chiapas	“ <i>Artículo 42.</i> Son facultades y obligaciones del gobernador... I. Promulgar y ejecutar las leyes y decretos que expida el Congreso del estado, proveyendo en la esfera administrativa a su fiel observancia... Ejecutar los actos administrativos que el Ejecutivo del estado encomienden las leyes federales”.
Michoacán	“ <i>Artículo 60.</i> Las facultades y obligaciones del gobernador son... VI. Expedir los reglamentos interiores de las oficinas a su cargo”.
Querétaro	“ <i>Artículo 57.</i> Son facultades del gobernador del Estado las siguientes... I. Promulgar, publicar, ejecutar y reglamentar las leyes del Estado, proveyendo en la esfera administrativa su exacta observancia”.
Quintana Roo	“ <i>Artículo 91.</i> Son obligaciones del gobernador... II. Publicar, cumplir y hacer cumplir las leyes decretadas por la Legislatura, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia”.
Yucatán	“ <i>Artículo 55.</i> Son facultades y obligaciones del Gobernador del Estado... II. promulgar, publicar y ejecutar las leyes que expida en Congreso, proveer en su esfera administrativa, exacta observancia. Publicar los bandos y reglamentos que acuerden los ayuntamientos, siempre y cuando, éstos cuenten con sus propios órganos de difusión oficial”.

Segundo modelo

Chihuahua	“ <i>Artículo 93.</i> Son facultades y obligaciones del gobernador... IV. Expedir todos los reglamentos que estime convenientes y, en general, proveer en la esfera administrativa cuando fuere necesario o útil para la más exacta observancia de las leyes”.
-----------	--

- Estado de México “*Artículo 77.* Son facultades y obligaciones del gobernador del Estado... IV. Expedir los reglamentos necesarios para la ejecución y cumplimiento de las leyes y decretos expedidos por la Legislatura”.
- Morelos “*Artículo 70.* Son facultades del gobernador del Estado... XVII. Promulgar y hacer cumplir las leyes o decretos del Congreso del Estado, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia, así como expedir los reglamentos necesarios para la buena marcha de los asuntos estatales, para lo que tendrá a su cargo el *Periódico Oficial del Estado*, como órgano de difusión”.
- Oaxaca “*Artículo 80.* Son obligaciones del gobernador... X. Formar y aplicar los reglamentos que juzgue necesarios para la ejecución y cumplimiento de las leyes y decretos expedidos por la legislatura, siempre que ésta no disponga otra cosa en la misma ley o decreto”.
- Puebla “*Artículo 79.* Son facultades y obligaciones del gobernador del Estado... IV. Expedir reglamentos autónomos, decretos, órdenes y circulares de carácter y aplicación general, en los diversos ramos de administración pública”.
- San Luis Potosí “*Artículo 80.* Son atribuciones del gobernador del estado las siguientes... III. Expedir los reglamentos necesarios para la ejecución y cumplimiento de las leyes y decretos del Congreso; así como expedir y publicar decretos y acuerdos de carácter administrativo”.
- Sinaloa “*Artículo 65.* Son facultades y obligaciones del gobernador constitucional del estado, las siguientes... I. Sancionar, promulgar, reglamentar y ejecutar las leyes y decretos que expida el Congreso del estado proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia, así como expedir los reglamentos autónomos que la Constitución general de la República y esta Constitución le autoricen o faculten”.

- Tamaulipas “*Artículo 91.* Las facultades y obligaciones del gobernador son las siguientes... V. Promulgar y mandar publicar, cumplir y hacer cumplir la Constitución del Estado, las leyes y decretos del Congreso y proveer en la esfera administrativa cuando fuere necesario a su exacta observancia, expidiendo para el efecto los reglamentos respectivos”.
- Tlaxcala “*Artículo 70.* Son facultades y obligaciones del gobernador... II. Sancionar, promulgar, publicar y ejecutar las leyes o decretos que expida el Congreso, así como reglamentar y proveer en la esfera administrativa lo necesario a su exacto cumplimiento”.

Tercer modelo

- Baja California “*Artículo 49.* Son facultades y obligaciones del gobernador... XVI. Formular y expedir los reglamentos para el buen despacho de la administración pública”.
- Campeche “*Artículo 71.* Son atribuciones del gobernador... XIX. Dar órdenes y expedir reglamentos para el mejor cumplimiento de esta Constitución y de las leyes”.
- Coahuila “*Artículo 82.* Son facultades del gobernador... XVIII. Expedir los reglamentos que fueren necesarios para la mejor aplicación y observancia de las leyes, sin contrariar sus preceptos ni variar el espíritu de éstas; así como dictar los decretos, acuerdos, circulares, órdenes y disposiciones necesarios para la buena marcha de la administración pública estatal”.
- Colima “*Artículo 58.* Son facultades y obligaciones del Ejecutivo... III. Formar los reglamentos y dictar las providencias que demande la mejor ejecución de las leyes”.
- Durango “*Artículo 70.* Son facultades y obligaciones del gobernador... II. Promulgar, publicar y ejecutar las leyes y decretos que expida el Congreso del Estado, reglamentando su observancia en la esfera administrativa”.

- Guanajuato “*Artículo 77.* Las facultades y obligaciones del gobernador del Estado son... III. Proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de las leyes, expidiendo los reglamentos conducentes”.
- Hidalgo “*Artículo 71.* Son facultades y obligaciones del gobernador... II. Expedir los reglamentos que fueren necesarios para la mejor ejecución de las leyes”.
- Nayarit “*Artículo 69.* Son facultades y obligaciones del gobernador... II. Sancionar, promulgar y ejecutar las leyes y decretos dados por el Poder Legislativo y formar en la parte administrativa los reglamentos necesarios para su más exacta observancia”.
- Nuevo León “*Artículo 85.* Al Ejecutivo corresponde... X. Publicar, circular, cumplir y hacer cumplir las leyes y demás disposiciones del Congreso del Estado, y ordenar y reglamentar en lo administrativo, lo necesario para su ejecución”.
- Jalisco “*Artículo 50.* Son facultades y obligaciones del gobernador del Estado... VIII. Expedir los reglamentos que resulten necesarios, a fin de proveer en la esfera administrativa, la exacta observancia de las leyes y para el buen despacho de la administración pública”.
- Sonora “*Artículo 79.* Son facultades y obligaciones del gobernador... I. Promulgar sin demora las leyes y decretos, y los acuerdos en su caso; ejecutarlos y hacer que se ejecuten; y formar en la parte administrativa y de conformidad con las disposiciones de la ley, los reglamentos necesarios para la exacta observancia de los mismos”.
- Tabasco “*Artículo 51.* Son facultades y obligaciones del gobernador... I. Promulgar y ejecutar las leyes y decretos dados por el Poder Legislativo del estado y expedir los reglamentos necesarios para la exacta observancia de los mismos”.
- Veracruz “*Artículo 49.* Son atribuciones del gobernador del Estado... III. Expedir los reglamentos necesarios para la ejecución y cumplimiento de la leyes y decretos aprobados por el Congreso”.

Zacatecas “*Artículo 82.* Son facultades y obligaciones del gobernador del Estado... II. Promulgar, publicar, cumplir y hacer cumplir las leyes y demás resoluciones de la Legislatura, y ordenar y reglamentar en lo administrativo lo necesario para su ejecución”.

Cuarto modelo

Guerrero “*Artículo 74.* Son atribuciones del gobernador del Estado... IV. Ejercitar la facultad reglamentaria que le compete, para desarrollar y hacer efectivas las leyes que expida el Congreso del estado”.

Como podemos observar, en las Constituciones de los estados se observan diferencias notables; en algunas, podemos apreciar que se conserva la “fórmula deficiente” del artículo 89, fracción I, de la Constitución federal, “ya sea por cuanto a que se limita la acción a sólo los actos del Congreso local y en otros en virtud de que no se comprenden los decretos; en otros, como en Sonora, existen soluciones correctas”.²⁵

La similitud entre la redacción de los textos constitucionales estatales y federal que establecen la facultad reglamentaria no es causal, pues “el mismo sustento que ha inspirado al régimen constitucional de los gobernadores ha sido reflejo de las características y desarrollos propios del presidencialismo”.²⁶

Las características jurídicas y políticas de los poderes ejecutivos estatales están actualmente delineadas a partir de los mismos principios y elementos que la Constitución federal establece para el presidente de la República.

Por último, es importante destacar que con relativa frecuencia el presidente de la República acostumbre expedir, fundándose en la fracción I del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, circulares, decretos y acuerdos diversos. Cuestión semejante aconte-

²⁵ Arteaga Nava, Elisur, “La ejecución de las leyes federales y locales”, en Gámiz Parral, Máximo N. (coord), *op. cit.*, nota 5, p. 168.

²⁶ Gámiz Parral, Máximo N., *Derecho constitucional y administrativo de las entidades federativas*, México, UNAM, 2003, p. 325.

ce con los gobernadores de los distintos estados de la República. Muchas veces estos actos que son formalmente administrativos entrañan en realidad un contenido materialmente legislativo, y resultan ser reglamentos heterónomos, independientemente de su denominación.

B. El jefe de gobierno del Distrito Federal

Por mandato expreso de la Constitución federal, el jefe de gobierno del Distrito Federal tiene como facultad y obligación: promulgar, publicar y ejecutar las leyes que expida la Asamblea Legislativa, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia, mediante la expedición de reglamentos, decretos y acuerdos.

En igual sentido, podemos citar lo dispuesto por el artículo 67, fracciones II y IV del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, que establecen:

Las facultades y obligaciones del jefe de Gobierno del Distrito Federal son las siguientes:

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

IV. Formular proyectos de reglamentos sobre leyes del Congreso de la Unión relativas al Distrito Federal y vinculadas con las materias de su competencia, y someterlos a la consideración del presidente de la República.

Por disposición expresa tanto de la Constitución federal como del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, el jefe de gobierno del Distrito Federal tiene facultad para expedir reglamentos que desarrollen y complementen las leyes que expida la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. También tiene la facultad de elaborar los proyectos de reglamentos que desarrollen y complementen leyes que expida el Congreso de la Unión en las materias que se refieran al Distrito Federal.

Dichos proyectos tiene que ser presentados al presidente de la República, ya que es facultad de este último, la de “proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de las leyes que expida el Congreso de la Unión respecto del Distrito Federal”, en virtud de que la Constitución federal obliga al presidente de la República a reglamentar las leyes sancionadas por el Poder Legislativo federal relativas al Distrito Federal.

2. La facultad reglamentaria de los ayuntamientos

El artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece las bases para la organización y administración de los municipios, y todas las facultades de que están investidos se encuentran sometidas y subordinadas a las leyes federales expedidas por el Congreso de la Unión, y a las leyes locales emitidas por las legislaturas de sus respectivas entidades federativas, por lo que sus ayuntamientos se encuentran impedidos para expedir reglamentaciones de carácter autónomo. Los bandos, reglamentos, ordenanzas y demás disposiciones generales que llegaren a emitir, deberán estar siempre sujetos subordinadamente a las leyes.

En este sentido, el ayuntamiento tiene facultades para expedir normas de carácter general para regular: su organización interna; las relaciones que surjan con motivo de la prestación de los servicios públicos de su competencia; las relaciones entre sus vecinos, las relaciones de sus órganos de gobierno municipal entre ellos mismos; así como la de éstos y sus vecinos.

Sin embargo, comenta Fernández Ruiz²⁷ que “el texto original del artículo 115 constitucional no se refirió a la facultad reglamentaria”, por cuya razón,

fueron las Constituciones estatales las que regularon dicha facultad, presentándose situaciones muy diversas, pues en unos casos los reglamentos municipales tenían que ser autorizados por los congresos locales; en otros, los reglamentos eran aprobados por los mismos ayuntamientos y, en algunos, los reglamentos tenían que ser publicados por los gobernadores y algunos otros estados, los menos, sometían la facultad reglamentaria a que el Congreso del Estado emitiera las bases para su expedición.

Cabe destacar que en México, desde la época colonial, el órgano gubernativo municipal ha tenido atribuidas facultades materialmente legislativas, debido a que los cabildos de aquella época estaban facultados para expedir ordenanzas que regulaban las cuestiones municipales, aun cuando tales ordenamientos debieran someterse a la autorización de una autoridad superior.

Sobre el particular, podemos citar el punto octavo del artículo 321 de la Constitución gaditana de 1812, que disponía “Estará a cargo de los

²⁷ Fernández Ruiz, Jorge, *op. cit.*, nota 23, p. 167.

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

En la actualidad, según lo dispuesto por el artículo 115, fracción II, segundo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos “Los ayuntamientos tendrán facultades para aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán expedir las legislaturas de los Estados, los bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones”.

Puede observarse con toda claridad que dichos bandos de policía y buen gobierno y los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de la circunscripción territorial de cada municipio, forzosamente deberán ser de naturaleza heterónoma puesto que se expedirán de acuerdo y para explicitar —subordinadamente— a las bases normativas establecidas con anterioridad por las legislaturas de los estados respectivos.

La facultad reglamentaria que tienen los ayuntamientos, se hace necesaria, toda vez que dentro de ese pequeño núcleo territorial, existe una serie de aspectos y actividades que requieren ser regulados por normas generales.

Es cierto que la Constitución federal, las Constituciones de los estados y las leyes locales, regulan la mayor cantidad de los aspectos sociales, económicos, políticos, etcétera, que afectan a la población en general, pero existen otros aspectos, que son de suma importancia para la vida municipal que requieren sea regulada por los propios ayuntamientos.

Sostiene Fernández Ruiz, refiriéndose al orden jurídico municipal, que “Sin el orden jurídico, el municipio no podría sobrevivir porque la población no tendría obligación exigible de contribuir a los gastos municipales, la autoridad municipal carecería de competencia, o mejor dicho, no podría erigirse, por lo que el orden público resultaría imposible de establecerse”.²⁸

Es por ello que los ayuntamientos tienen atribuida la facultad de expedir bandos de policía y buen gobierno, reglamentos y disposiciones administrativas de carácter general dentro de sus respectivas jurisdicciones,

²⁸ Fernández Ruiz, Jorge, “Ámbito municipal”, en Gámiz Parral, Máximo N. (coord.), *op. cit.*, nota 5, 2003, p. 65.

necesarias para el cumplimiento de sus fines, para la organización, prestación de los servicios públicos municipales y para el desarrollo de actividades de interés público y social.²⁹

3. *La facultad reglamentaria del Congreso de la Unión*

De las diferentes normas constitucionales que regulan el funcionamiento del Poder Legislativo, Poder Ejecutivo y Poder Judicial, se desprende que la facultad reglamentaria no ha sido atribuida en forma exclusiva al presidente de la República. También goza de ella el Congreso de la Unión.

Sólo el Congreso de la Unión es quien puede hacer cumplir su Ley Orgánica y su Reglamento para el Gobierno Interior. Se trata de dos normas jurídicas en las cuales el presidente de la República está excluido para reglamentarlas.

4. *La facultad reglamentaria del Poder Judicial de la Federación*

El Poder Judicial de la Federación por medio de sus respectivos órganos, es el responsable y el obligado de reglamentar la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, así como las diversas normas que regulan la estructura, funcionamiento y procedimientos del Poder Judicial.

V. NUEVAS FORMAS Y PROCEDIMIENTOS PARA LA EXPEDICIÓN DE REGLAMENTOS

1. *Los nuevos derechos consagrados en los tratados internacionales sobre derechos humanos y en la Constitución federal vigente que impactan directamente en la facultad reglamentaria*

La participación ciudadana es un derecho fundamental porque está expresamente reconocido en normas de carácter internacional, supranacional y constitucional.³⁰ Es un derecho reconocido a los ciudadanos para la toma de decisiones importantes dentro de su país. Además, resulta un componente indispensable para la exigencia y garantía de otros derechos fundamentales, y que a su vez está relacionada con otros derechos que

²⁹ Robles Martínez, Reynaldo, *El municipio*, 4a. ed., México, Porrúa, 2000, p. 278.

³⁰ Carbonell, Miguel, *op. cit.*, nota 6, pp. 1-14.

hacen posible su ejercicio, tales como audiencia, información, expresión, reunión, asociación, y educación, entre otros.

También, en muchos de los estados de la República, tanto las leyes de participación ciudadana como las leyes orgánicas municipales contemplan la participación de las personas en la toma de decisiones trascendentes por parte de las autoridades. Han sido muy importantes las reformas que se han hecho a muchas de las leyes de los estados que contemplan mecanismos de participación ciudadana. También es importante destacar la publicación de leyes de acceso a la información pública en la mayoría de los estados de la República.

Debido a la reforma al artículo 115 de la Constitución federal, en diciembre de 1999, es como se incorporó la figura de la participación ciudadana obligatoria en los municipios que conforman cada estado de la República.

Consideramos que es muy importante, en estos tiempos, el acceso de la ciudadanía a la información pública, la participación de los administrados en la elaboración de normas administrativas de carácter general y en el control de la administración pública.

Pero para que la participación pueda cumplir con ambos objetivos es necesario que sea efectiva y real con acceso a toda la información y a los equipos técnicos intervinientes, si no, nos encontraríamos frente a una meramente aparente que sólo contribuiría a disimular los peores vicios de la administración.³¹

2. La participación ciudadana en la elaboración de reglamentos

Si bien el derecho a la participación se encontraba encerrado dentro de la lista de los derechos y garantías no enumerados, hoy se encuentra expresamente citado en el artículo 21 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, en la que se afirma que “toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país directamente o por medio de representantes libremente escogidos”.

A su vez, el artículo 23, inciso 1, apartado *a*, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, exige que todos los ciudadanos deben gozar “de participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos”. Similares formula-

³¹ *Idem.*

ciones se encuentran en el artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y en el artículo 20 de la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre.

Al respecto el Comité de Derechos Humanos (ONU) señala que los ciudadanos también participan en la dirección de los asuntos públicos ejerciendo influencia mediante el debate y el diálogo públicos con sus representantes y gracias a su capacidad para organizarse. Esta participación se respalda garantizando la libertad de expresión, reunión y asociación.

Por su parte, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 115, fracción II, ordena a los ayuntamientos, “asegurar la participación ciudadana y vecinal”.³²

Esta disposición le otorga la facultad a los municipios para expedir reglamentos, circulares y disposiciones administrativas y que en la elaboración de este tipo de normas jurídicas, ordena la Constitución, se asegure la participación ciudadana y vecinal.

Por tanto, las respectivas legislaturas estatales tienen el deber de expedir leyes que regulen los procedimientos por los cuales los ayuntamientos van a aprobar su respectiva legislación, en donde se asegure la efectiva participación de los administrados.

Cabe destacar que en la mayoría de los estados de la República ya se han aprobado leyes de participación ciudadana; asimismo, las leyes orgánicas municipales de la mayoría de los estados contienen disposiciones que aseguran la participación de los ciudadanos en la expedición de normas administrativas de carácter general.³³

Por lo cual, al consagrarse el derecho a la participación en normas de carácter internacional y constitucional, éste se convierte en un derecho fundamental, que incluso puede ser reclamado por los medios jurisdiccionales correspondientes.

La participación de los administrados en la toma de decisiones importantes por parte de las autoridades es un derecho fundamental que el

³² “Los ayuntamientos tendrán facultades para probar, de acuerdo con las leyes de la materia municipal que deberán expedir las legislaturas de los Estados, los bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal”.

³³ Martí Capitanachi, Luz del Carmen, “La participación ciudadana en el ámbito municipal”, en Valencia Carmona, Salvador (coord.), *El municipio en México y en el mundo. Primer Congreso Internacional de Derecho Municipal*, México, UNAM, 2005, pp. 229-235.

Estado debe respetar y garantizar. No sólo reivindica derechos y responsabilidades frente al poder político o al Estado en sus niveles centrales o descentralizados, sino que el Estado debe velar porque los demás actores sociales la respeten por igual.

3. *El derecho de acceso a la información y la facultad reglamentaria*

Entre aquellos pilares básicos sobre los cuales sólo la participación puede llegar a ser, se encuentra el derecho al libre acceso a toda la información pública.

El derecho de acceso a la información es una “prerrogativa de la persona para acceder a datos, registros y todo tipo de informaciones en poder de entidades públicas y empresas privadas que ejercen gasto público y/o cumplen funciones de autoridad, con las excepciones taxativas que establece la ley en una sociedad democrática”.³⁴

Por ello, el derecho de acceso a la información pública “no es sólo un referente para combatir la corrupción, lograr la rendición de cuentas, la transparencia de los sujetos obligados y reducir los rumores en la prensa, sino mucho más que eso: una herramienta para mejorar la calidad de vida de las personas”.³⁵

Al derecho de acceso a la información le corresponde un papel esencial como complemento imprescindible del principio de participación, dado que sin información ningún tipo de participación es posible.

En las democracias occidentales se va abriendo paso la necesidad de convertir al ciudadano, de colaborador de la administración, en partícipe de las decisiones administrativas, para despertar su confianza y adhesión a los distintos programas y opciones.³⁶

4. *Control de las normas administrativas de carácter general*

El artículo 69-H de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo establece que todos los actos administrativos de alcance general deberán

³⁴ Villanueva, Ernesto, *Derecho de acceso a la información pública en Latinoamérica*, México, UNAM, 2003, p. XXIV.

³⁵ *Ibidem*, p. XV.

³⁶ Martínez Bargaño, Manuel, *Teoría y práctica de la información administrativa al ciudadano*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, 1986, p. 51.

ser sometidos a la Comisión Federal de Mejora Regulatoria cuando éstos generen costos para los particulares, junto con una manifestación de impacto regulatorio para que ésta emita un dictamen con una valoración sobre si se justifican las acciones propuestas en el acto a emitir. Dicho dictamen, establece el artículo 69-J, debe contener “las opiniones que en su caso reciba la comisión de los sectores interesados”.

La Comisión Federal de Mejora Regulatoria tiene la obligación de revisar y dictaminar los anteproyectos de disposiciones jurídicas de carácter general elaborados por la administración pública federal que impliquen costos de cumplimiento para los particulares.

De esta forma, los particulares tienen la ventaja de consultar directamente en la página de Internet de la Comisión, los textos de los anteproyectos que la propia Comisión revisa y dictamina. Es un buen avance, es un tramo de la carrera, pero no está concluida. Que el particular pueda acceder a ese tipo de documentación es un adelanto muy grande; además, la nueva Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental establece que dicha Ley tiene “como finalidad proveer lo necesario para garantizar el acceso de toda persona a la información en posesión de los Poderes de la Unión”, incluyendo los proyectos de actos administrativos de alcance general que menciona el artículo 4o. de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

Los anteproyectos y las Manifestaciones de Impacto Regulatorio en revisión por la Comisión Federal de Mejora Regulatoria son documentos públicos que pueden ser consultados por cualquier persona interesada.

Es un buen avance en materia de control y de participación ciudadana el que las personas interesadas en opinar sobre algún anteproyecto de norma jurídica elaborada por el gobierno federal pueda participar en el proceso de revisión de los anteproyectos de disposiciones regulatorias con el fin de ayudar a mejorarlas.

Pero consideramos que la forma en la cual la Comisión Federal de Mejora Regulatoria ha interpretado las normas de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, sobre la participación de las personas en la elaboración de los proyectos de regulaciones, es muy restrictiva, pues limita mucho la participación de las personas que puedan estar interesadas en opinar.

Si bien en la actualidad muchos de los habitantes cuentan con una computadora y con servicio de Internet, éste no debería de ser el único medio por el que se den a conocer los proyectos de regulaciones que está

elaborando el gobierno. Deberían de existir programas que tengan por finalidad dar publicidad a los proyectos de regulaciones del gobierno.

Se pueden utilizar muchos medios para que la población opine y participe directamente en la elaboración de regulaciones. Por ejemplo, se pueden organizar audiencias públicas con las personas, grupos, dependencias del gobierno, etcétera, a las que pueda afectar una determinada norma jurídica. Se puede dar difusión a los proyectos de regulaciones que estén en trámite en la Comisión Federal de Mejora Regulatoria por medio de la televisión, de la radio o de los medios impresos (revistas especializadas, diarios, etcétera).

En muchas ocasiones, a pesar de que las normas jurídicas estén mal confeccionadas por parte de las autoridades encargadas de elaborarlas, contienen finalidades buenas; pero por falta de apertura o de interpretaciones restrictivas y restringidas por parte de las autoridades, se vulneran derechos de la población y se convierten en obstáculos para los administrados.

Se debe dar una total apertura a la participación de los administrados en la opinión de los proyectos de normas jurídicas en manos de la autoridad (Poder Legislativo, Poder Ejecutivo y Poder Judicial). Si se incluye la participación de los grupos y personas interesadas en los proyectos del gobierno, aumentará el grado de credibilidad de la población en las instituciones y por lo tanto en sus gobernantes.

VI. PROPUESTAS PARA MEJORAR LA EXPEDICIÓN DE REGLAMENTOS

1. *Procedimiento de creación*

En el caso de la Constitución, ella misma regula el procedimiento y los órganos que intervienen en la reforma, derogación o adición de sus propias normas. Para la expedición de una ley, el Congreso también tiene que cumplir con ciertas reglas procedimentales para la emisión de ese tipo de norma jurídica. Así, tanto la Constitución como las leyes expedidas por el Congreso de la Unión tienen que cumplir con ciertas formalidades previamente establecidas para que sean válidas. Sin embargo, en el caso de los reglamentos, no existe un procedimiento constitucional o legalmente establecido para su emisión, por lo cual consideramos que es

necesario regular constitucional y legislativamente el procedimiento que deben seguir tanto el presidente de la República como los diferentes órganos facultados para expedir reglamentos.

Compartimos la propuesta de Miguel Carbonell,³⁷ en el sentido de que se requiere que se incluyan en el ordenamiento jurídico mexicano nuevos procedimientos de creación normativa que faciliten la atención a las necesidades sociales y, más en general, el desarrollo efectivo de la intervención estatal en la sociedad. Es decir, se podrían incorporar la regulación tanto constitucional como legislativa del procedimiento para la expedición de reglamentos por parte del presidente, gobernadores de los estados, ayuntamientos, etcétera.

2. *Aplicación de reglas de técnica legislativa*

También se podrían incorporar mecanismos para el perfeccionamiento técnico de los reglamentos, del mejoramiento de la publicidad normativa en todas sus variantes —como publicidad parlamentaria y como publicidad de los textos normativos en sentido estricto—, de la regulación de distintos tipos de reglamentos que, sin romper la unidad del concepto, permitan mejorar el desempeño de las personas y órganos encargados de su elaboración, etcétera.

3. *Implantación de la participación ciudadana*

Existen legislaciones en materia municipal que aceptan la participación de la ciudadanía en la elaboración de normas administrativas de carácter general.³⁸ Creemos que es lo correcto, y que además debería de ser la tendencia a seguir por los restantes estados de la República.

³⁷ Carbonell, Miguel, *Constitución, reforma constitucional y fuentes del derecho en México*, México, UNAM, 1998, pp. 19-36.

³⁸ Como ejemplos, podemos citar las siguientes leyes: Ley Orgánica de los Municipios del Estado de Campeche, artículo 146; Ley Orgánica Municipal del Estado de Chiapas, artículo 38; Código Municipal para el Estado de Chihuahua, artículo 28; Código Municipal para el Estado de Coahuila de Zaragoza, artículo 102, y Ley de Gobierno Municipal del Estado de Sinaloa, artículo 6o., entre muchas otras. Cabe destacar lo dispuesto por el artículo 43 de la Ley del Gobierno y la Administración Pública Municipal del Estado de Jalisco, que establece:

Sería muy importante incorporar al resto de las legislaciones estatales, normas que desarrollen procedimientos de participación ciudadana para la elaboración de normas administrativas de carácter general.

Es necesario expedir nuevas disposiciones que prevean las modalidades de participación tanto de personas particulares como de grupos interesados, teniendo en cuenta los requisitos que deberá cumplir la administración pública municipal antes de recibir los comentarios o propuestas, los plazos para recibir esos planteos o informes, la forma en cómo producir las pruebas correspondientes, etcétera.

Además, como hemos mencionado, no sólo el Poder Ejecutivo, sino también otros poderes y órganos expiden normas administrativas de carácter general, que vulneran, en muchas ocasiones, los derechos de los administrados.

4. Regulación de los diferentes tipos de normas

Los tipos de normas jurídicas expedidos por esos poderes y órganos son muy diferentes, de la más variada jerarquía y características: reglamentos, decretos, circulares, instrucciones, planes de desarrollo, normas oficiales, misceláneas fiscales, etcétera.

Esas normas jurídicas han proliferado en la mayoría de los sistemas jurídicos del mundo, en volumen, en complejidad, en fugacidad, y han pasado a ser la parte más significativa del ordenamiento jurídico administrativo.

Este problema se debe a que ni la Constitución ni las leyes respectivas, ni la propia jurisprudencia han establecido las respectivas definiciones y características de cada tipo de norma jurídica que expiden los órganos del Estado, lo que, pensamos, vendría a aclarar y delimitar la facultad de dichos órganos, para dictar este tipo de normas.

Todo lo anterior muestra la importancia política, jurídica y social que para el futuro de México tiene la facultad reglamentaria.

“Los ordenamientos municipales de carácter general, en los términos de la Constitución Política del Estado de Jalisco y de la legislación en la materia, pueden ser sometidos a referéndum derogatorio, total o parcial, siempre y cuando, dentro de los treinta días siguientes a la fecha de su publicación lo solicite ante el Consejo Electoral del Estado, el cinco por ciento de los ciudadanos inscritos en el Registro Nacional de Ciudadanos en el Municipio de que se trate, cuyo número de habitantes sea inferior a trescientos mil; en los que excedan de esa cifra, basta con que lo solicite un tres por ciento de los ciudadanos inscritos”.