

La facultad reglamentaria

Elisur Arteaga Nava

Sumario: 1. Introducción / 2. Leyes reglamentarias / 3. Facultad reglamentaria del presidente de la República / 4. La técnica reglamentaria / 5. Publicidad y entrada en vigor de los reglamentos / 6. Impugnación / 7. Derogación / 8. Facultad reglamentaria de la Asamblea de Representantes.

1. Introducción

De conformidad con el sistema jurídico mexicano, la facultad reglamentaria es una actividad confiada a toda clase de poderes; participan de ella, a pesar de no serlo, incluso los ayuntamientos. No se trata de una función que sólo compete a la autoridad ejecutiva: presidente de la República y gobernadores; la constitución y las leyes hacen que participen en su ejercicio, de una u otra manera, el Congreso de la Unión, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, las legislaturas de los estados, el pleno del tribunal superior de los estados y, como se ha dicho, los ayuntamientos. Algunos de esos órganos lo hacen en forma amplia, otros, en cambio, restringida; no obstante la diferencia que en grado y calidad se da entre uno y otros, en el fondo se trata de la misma actividad.

La reglamentaria, considerada como una actividad general y con diversas manifestaciones, puede estar referida tanto a la Constitución, que contiene y regula el pacto federal, como a las de los estados, orgánica del Distrito Federal y leyes, tanto federales como locales.

Justifica la existencia de tal facultad el hecho de que las constituciones y las leyes, por sí mismas, no pueden ser aplicables, en los más de los casos, por ser de naturaleza general y no entrar en detalles; es en los reglamentos en donde se hace la previsión necesaria con vista a su ejecución o aplicación. Se trata de un conjunto de principios encaminados a tal fin.

La Constitución se reglamenta mediante leyes orgánicas y reglamentarias propiamente dichas; las ordinarias, como son el Código Civil o Penal, tienden a cumplimentarla.

Puede manifestarse, en el ámbito federal, a través de leyes reglamentarias que con vista a la Constitución emite el Congreso de la Unión y, excepcionalmente, el presidente de la República en uso de

facultades extraordinarias. Cuando lo hacen, llevan al detalle y hacen operante instituciones previstas en la Carta Magna. En el ámbito local, la facultad reglamentaria se manifiesta mediante la expedición de las constituciones locales y sus reformas; éstas, en estricto derecho, reglamentan a nivel estatal la general de la República. Hay otras manifestaciones adicionales de ella: una, la confiada a las legislaturas locales por lo que respecta a la Constitución de una entidad y que se da mediante leyes; otra, la confiada a los gobernadores, por lo que toca a las leyes locales, y una última, la que se da mediante bandos de policía y buen gobierno que emiten las autoridades municipales.

La facultad reglamentaria, asimismo, puede estar referida a la Constitución, que ejercen el Congreso de la Unión, las legislaturas de los estados y la Asamblea de Representantes del Distrito Federal. A las constituciones locales, atribuida a las legislaturas. A las leyes que emiten tanto el Congreso de la Unión, legislaturas y asamblea de representantes, que ejercen el presidente de la República, los gobernadores y la autoridad ejecutiva del Distrito Federal.

A partir de las reformas introducidas a la Constitución en 1993, por virtud de las cuales se han otorgado facultades legislativas a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, la facultad reglamentaria respecto de los cuerpos normativos que emita dicho órgano colegiado corresponderá a la autoridad ejecutiva de esa demarcación geográfica. Su actividad, por no existir disposición expresa en contrario, está sujeta a los mismos principios que regulan la del presidente de la República y gobernadores de los estados.

A cada poder se confía la facultad y responsabilidad de reglamentar su ley orgánica; se parte del principio de que nadie puede conocer mejor sus necesidades y requerimientos que el propio órgano;

también se procura con esa providencia excluir injerencias de otro poder que pudieran repercutir en sometimiento, inoperatividad o en intervenciones indebidas o inoportunas. Es el Congreso de la Unión quien reglamenta su *ley orgánica* (fracción III del artículo 77 y artículo 3o.); el Presidente de la República, por lo que toca a la *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal* (artículo 18); y el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es quien reglamenta la *Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación* (artículo 12 fracción XX). Lo mismo sucede a nivel estados y Distrito Federal, cada poder reglamenta su propia ley orgánica. Cada órgano emitirá su reglamento y sus reformas tomando en cuenta su experiencia y con vista a funcionar adecuada y armónicamente.

Se trata de excepciones a la regla general que se desprende de la fracción I del Artículo 89; las salvedades son operantes, no obstante que ellas están contenidas en leyes de naturaleza secundaria, por virtud de que se han creado con vistas a hacer operante el principio de división de poderes que consigna el artículo 49 constitucional.

De todo lo anterior se desprende el principio de que la facultad reglamentaria que corresponde al presidente de la República sólo se ejerce en relación con leyes cuya aplicación tiene encomendada, pero lo tiene prohibido hacer respecto de las leyes relativas a los otros poderes, como son sus orgánicas; no es infundado afirmar, incluso, que dicho funcionario carece de facultades para reglamentar los códigos de procedimientos civiles y penales que aplican los tribunales federales. Esto mismo es válido por lo que toca a los gobernadores respecto de los mismos códigos locales.

El hecho de que a partir de 1812, y hasta hace algunos años, al ordenamiento que regulaba la estructura y funcionamiento del Congreso de la Unión se le haya denominado reglamento y no ley, pudiera haber existido con el propósito de evitar dar base para que el rey o presidente de la República se hubiera visto tentado a reglamentarlo, en detrimento de la independencia, autonomía y eficaz operatividad del órgano legislativo. La práctica de denominarlo reglamento nació en la Constitución de Cádiz (artículo 127).

De lo anterior se desprende que la facultad reglamentaria ha sido atribuida a diferentes autoridades: Congreso de la Unión, legislaturas, presidente de la República, gobernadores y autoridades ejecutivas, tribunales jurisdiccionales actuando en pleno y ayuntamientos y concejos municipales. Ellos lo hacen por lo que se refiere a diversos cuerpos legislativos, en diferentes niveles y con un alcance que en algunos casos es amplio y en otros restringido.

Hasta ahora quienes han estudiado el tema de la facultad reglamentaria lo han hecho considerándola como una de las actividades propias de la autoridad ejecutiva federal;¹ han aludido al tema como una facultad del presidente de la República; con vista a él han establecido los principios que regulan el ejercicio de ella. El tratamiento, aunque correcto, ha sido parcial; se ha omitido considerar la materia como una actividad de la que participan, de una u otra forma, con observancia de los mismos principios, en mayor o menor nivel, todo tipo de autoridades. Ella está muy lejos de ser un monopolio a favor de un ente de orden público determinado.

Esa es la razón por la que aquí el tema se trata como algo autónomo, sujeto a principios propios, que puede ser considerado por sí, sin existir necesidad de referirlo a una figura principal, en el caso del presidente de la República. El tema se estudia como una de las tantas facultades que corresponden en común tanto a los poderes federales como locales. Tal consideración lleva a colocar este tema en el apartado de facultades de los poderes.

2. Leyes reglamentarias

En observancia del principio de división de poderes se ha confiado al Congreso de la Unión la facultad exclusiva de reglamentar la Constitución en el ámbito federal; esa exclusividad opera frente al presidente de la República, y a las legislaturas de los estados; éstas, ciertamente lo pueden hacer, pero sólo por lo que se refiere a materias que han sido reservadas a los estados.

El Congreso de la Unión ejerce su facultad reglamentaria en relación con las materias a que alude el artículo 73, en particular, así como las comprendidas en las normas en que se le faculta expresamente a hacerlo, como por ejemplo en los artículos 121 y 123 y, asimismo, respecto de todas aquellas materias que, por su naturaleza, puedan ser consideradas como susceptibles de ser reguladas por él en relación con el Distrito Federal.

Independientemente de lo anterior, debe recordarse que la reglamentación de la Constitución en materia de aguas corresponde al Congreso de la Unión; así lo dispone la fracción XVII del artículo

¹ Véase LARES, Teodosio, *Lecciones de derecho administrativo*, UNAM, México, 1978, p. 12 y ss.; FRAGA, Gabino, *Derecho administrativo*, Editorial Porrúa, México, 1958, p. 104; SERRA ROJAS, Andrés, *Derecho administrativo*, Editorial Porrúa, México, 1988, tomo I, p. 189; CASSAGNE, Juan Carlos, *Derecho administrativo*, Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 1985, tomo II, p. 64.

73"...para expedir leyes sobre el uso y aprovechamiento de las aguas de jurisdicción federal; ..."

Un argumento adicional que conforma la facultad reglamentaria del congreso en la materia y que le niega al presidente de la República la posibilidad de hacerlo, es el propio párrafo sexto del artículo 27; en él se dispone: "...no podrá realizarse sino mediante concesiones, otorgadas por el Ejecutivo Federal, de acuerdo con las reglas y condiciones que establezcan las leyes".

Cuando el Congreso de la Unión ejerce su facultad reglamentaria de la Constitución general, lo hace sólo respecto a materias que le han sido confiadas en forma explícita o implícita; no puede reglamentar aquellas que han sido confiadas a los estados o aquellas que no habiendo sido dadas a éstos o que, incluso, las tienen prohibidas, no le han sido otorgadas de una u otra manera.

La facultad de reglamentar la Constitución general de parte del Congreso de la Unión, se manifiesta a través de dos especies de leyes: orgánicas y reglamentarias propiamente dichas; las leyes ordinarias pueden ser consideradas como reglamentarias de la Constitución sólo en un sentido amplio y no técnico; generalmente no están referidas a una función pública encomendada a los órganos de poder previstos en la Constitución; se refieren, por lo común, a materias relacionadas con los particulares y sus actividades; de esa naturaleza son el Código Civil, el Código de Comercio, etc., o a conductas de ellos en relación con la sociedad y el estado, como el Código Penal.

La facultad de emitir leyes reglamentarias sólo corresponde al Congreso de la Unión o a las legislaturas de los estados; ella no puede ser ejercida por la comisión o diputaciones permanentes; tampoco lo pueden hacer las cámaras que integran aquél. Eventualmente, el presidente de la República es factible que lo haga: esto se da cuando, en los términos del artículo 29, se le otorgan facultades extraordinarias, y en la delegación que haga el Congreso de la Unión se contemple esa posibilidad expresamente; la medida de su actuación la determina la autorización respectiva, no puede ir más allá; el resto le sigue correspondiendo al órgano legislativo ordinario; es una excepción a la regla general.

El presidente de la República, en los restantes casos, carece de competencia para reglamentar la Constitución; no lo puede hacer incluso en los casos previstos en los párrafos quinto y sexto del artículo 27, en los que parece desprenderse una facultad para que lo haga: "...el Ejecutivo Federal podrá reglamentar su extracción y utilización y aún establecer zonas vedadas, ...". El precepto que, evidentemente está mal redactado, debe ser interpreta-

do con vista al principio de división de poderes y el contexto constitucional.

Cuando se atribuye al Congreso de la Unión la facultad de reglamentar un derecho, como por ejemplo se hace en los artículos 5, 7 y 27, es con el fin de procurar su vigencia; no es dable al órgano legislativo impedir su ejercicio, neutralizar su alcance; no puede establecer más limitaciones que aquellas que en forma expresa se derivan del texto constitucional. Cuando el constituyente limita, limita lo máximo; a nadie le es permitido agregar nuevas limitaciones a los derechos individuales. La reglamentación que realice deberá estar conforme con la institución jurídica llevada al detalle.

Un derecho individual consignado en la Constitución es válido y oponible ante las autoridades, independientemente de que haya sido o no reglamentado por el Congreso de la Unión o las legislaturas de los estados. La negligencia de estos órganos legislativos no puede derivar en perjuicio de los particulares y suspender la vigencia de un derecho.

En cambio, cuando la Constitución prevé la necesidad de la reglamentación de una facultad existente a favor de una autoridad, en principio, ella no será ejercitable mientras tanto el órgano legislativo no la lleve al detalle; es la ley reglamentaria la que establece los principios para hacer operante una facultad y, mientras ellos no se emitan la atribución no es realizable. En la práctica se observa una actitud contraria. El artículo 76 fracción VI dispone en su último párrafo que una ley debe reglamentar el ejercicio de la facultad prevista en la propia fracción, así como en la V; el senado ejerció y mal interpretó la facultad que se le atribuye en la fracción V durante más de cincuenta años, no obstante, no estar reglamentada; una vez que se hizo, no volvió a aplicar la citada fracción.

En algunos casos el Congreso de la Unión no ha ejercido su facultad reglamentaria, no obstante haber pasado muchos años de existir la obligación de que lo haga; el artículo 121 desde 1857 espera su reglamentación por parte del Congreso de la Unión; la fracción VI del artículo 76 no ha sido reglamentada, no obstante que existe desde 1874 el imperativo de que se haga.

Cuando un órgano legislativo reglamenta una Constitución lo hace sólo mediante una ley; por limitado y circunscrito no es factible que lo haga mediante un decreto. En la propia Constitución existe cierta impropiedad respecto del uso de los términos; en el artículo 7o., lo que en estricto derecho es una ley reglamentaria es calificada como orgánica; en el artículo 73, fracción X se alude a una ley reglamentaria del artículo 123 y aunque la ley del trabajo lo es, no puede dejar de reconocerse que por cuanto a que ella prevé la estructura y funcionamiento

de diferentes órganos, entre otros, las juntas de conciliación y arbitraje, también es una ley orgánica.

La reglamentación de los derechos sociales, como son los previstos en los artículos 27 y 123, deberá procurar permitir a los titulares el disfrute del mismo frente a quienes, en su caso, son los obligados: los latifundistas, el gobierno federal y los patrones, sin menoscabo de los derechos individuales y autoridad en su caso.

Una ley reglamentaria de la Constitución, federal o local, para los efectos de que se esté en posibilidad de determinar su fundamento y alcances, debe mencionar exactamente la norma fundamental que lleva al detalle. La misma obligación recae en la autoridad ejecutiva, ésta debe mencionar en forma clara y sin lugar a dudas qué ley reglamenta.

En lo relativo a materias confiadas a los estados, la reglamentación de la Constitución compete a los congresos locales; lo hacen en una doble vertiente: una, cuando en cumplimiento de la Constitución general o de lo mandado por autoridad competente, asumen la función de constituyente y emiten una nueva Constitución; se trata de una función extraordinaria; la otra, cuando en los términos que determina cada carta fundamental local, generalmente con el concurso de los ayuntamientos, introducen reformas en ésta, bien para adecuarla a la general o para desarrollar el germen institucional tomado de aquélla.

Las constituciones de los estados son las que reglamentan a nivel local la Constitución general del país; son aquéllas las que fundan, a nivel local, la competencia de las legislaturas; dada esta figura intermedia, aunque en la Constitución general se aluda en diferentes partes a una función específica a favor de las legislaturas, cuando ellas ejercen su facultad reguladora sobre esa función, lo hacen con vista a su carta local; técnicamente no reglamentan directamente la Constitución general; su actividad en esta materia se circunscribe al ejercicio de las facultades que, de la carta local, derivan para ellas.

Las legislaturas lo hacen con vista a una facultad expresa, para legislar sobre tal o cual materia, prevista en las cartas locales o amparadas bajo la fórmula común en ellas: "El congreso del estado gozará de las facultades que se le confieren en esta Constitución así como en la general de la república" o disposiciones parecidas.

La función de reglamentar las constituciones locales recae exclusivamente en las legislaturas locales; esa exclusividad es operante tanto frente al Congreso de la Unión, que ve circunscrita su actividad a las materias federales, como frente a los gobernadores, cuando en los términos de la carta local, contraviendo a la Constitución general, son dotados

de facultades extraordinarias; la delegación no puede estar referida a materias que la general confía a las legislaturas; se trataría de una doble violación.

3. Facultad reglamentaria del presidente de la República

Los reglamentos son un conjunto de reglas, ordenadas sistemáticamente, de naturaleza administrativa, secundaria, accesoria, obligatorias y de vigencia permanente.

Las disposiciones contenidas en los reglamentos son de naturaleza obligatoria, tienen el atributo de ser imperativas; de no serlo así, de considerarse potestativa su observancia, la ley a la que intenta hacer aplicable no lo sería, por lo que la voluntad del legislador se haría nugatoria.

Esa misma naturaleza es la que corresponde a los reglamentos que emiten el Congreso de la Unión, las legislaturas, el pleno de la Suprema Corte de Justicia y los tribunales superiores de justicia de los estados.

Los reglamentos son de naturaleza secundaria por virtud de que, en el esquema de jerarquía de las leyes, se ubican en un rango inferior tanto a la Constitución como a las leyes que emiten los órganos legislativos.

Son actos accesorios por cuanto a que su vida depende de otro principal: una ley, estarán en vigor mientras tanto ésta conserve su vigencia. Siguen siempre la suerte de lo principal; no pueden tener existencia propia.

La facultad reglamentaria, por cuanto implica la posibilidad de que se emitan principios de observancia general, impersonales, objetivos y obligatorios, es de naturaleza materialmente legislativa. Desde el punto de vista formal no hay duda que se trata de un acto administrativo, que deriva de una autoridad administrativa, encaminado a proveer lo relativo a la instrumentación y aplicación de una ley.

Se reglamenta con vistas a hacer operante un derecho, efectiva una institución, observable una limitación, cumplida una obligación o deber y respetada una prohibición, establecidos o consignados en una ley. El ejercicio de la función no puede hacerlos nugatorios, menguarlos o alterarlos.

Para la autoridad administrativa, la posibilidad de ejercer su facultad reglamentaria surge en el momento en que se da y entra en vigor una ley; aunque en potencia exista la facultad, es la vigencia de la ley la que marca el inicio real de aquélla.

Asimismo, la facultad de emitir reglamentos a las leyes sólo corresponde al presidente de la República.

ca, a los gobernadores de los estados y autoridad ejecutiva del Distrito Federal; no es factible que ellos deleguen en subordinados la atribución de hacerlo.

La razón de este principio es simple: se atribuye la función en forma privativa a tal o cual ente, o a tal o cual funcionario, con vistas a su integración y funcionamiento, en el primer caso y a los requisitos que para alcanzar el puesto se exigen, por lo que toca a los segundos. Nadie que no haya accedido a la función o reúna los requisitos de integración y actuación puede hacerlo en sustitución, por mandato, delegación u orden.

Respecto de los tratados internacionales, a pesar de lo restringido de la fórmula prevista en el artículo 89, fracción I constitucional, el presidente de la República sí puede ejercer su facultad reglamentaria. No todos los tratados son de naturaleza autoaplicativa; muchos de ellos requieren de instrumentación para los efectos de su aplicación; esa instrumentación se alcanza vía la reglamentación. Aprobado que sea un tratado por parte del senado, si se juzga que amerita ser reglamentado, lo que procede es solicitar al Congreso de la Unión autorización para hacerlo, éste está facultado para emitir la autorización con vistas a lo dispuesto por la fracción XXX del artículo 73. Si el tratado no puede aplicarse por sí mismo, es preciso que el presidente de la República, en uso de facultades implícitas, lo haga previa autorización de parte del Congreso de la Unión; ésta debe emitirse siempre que se trate de materias que, de conformidad con la Constitución, son competencia de las autoridades federales.

En los casos de que en un tratado internacional se comprendan materias que constitucionalmente competen a los estados, la reglamentación no corresponderá al presidente de la República, corresponde a las legislaturas locales y gobernadores en aplicación del artículo 124. Sostener que en estos casos la facultad corresponde al Presidente sería alterar la distribución de competencias que ha hecho la Constitución. Esto sólo se puede hacer por vía de una reforma a la Carta Magna con vista a lo dispuesto por el artículo 135.

El artículo 89, fracción I faculta al presidente de la República para reglamentar las leyes del Congreso

de la Unión;² no existe norma que lo faculte, asimismo, para realizar la misma función respecto de las leyes que aquel funcionario emite en uso de facultades extraordinarias y las que derivan a su favor del artículo 131. La norma que atribuye la función debe ser interpretada en forma estricta. Ante ese vacío y la necesidad que pudiera haber de que se ejercite la facultad reglamentaria, para los efectos de no violentar el texto constitucional, lo aconsejable sería que, en los artículos transitorios de las propias leyes que emita, se autofaculte a hacerlo. En caso de no existir esta prevención carecería, en estricto derecho, de la facultad para hacerlo.

No son susceptibles de ser reglamentados los actos que emiten, en uso de facultades exclusivas, las cámaras que integran el Congreso de la Unión; tampoco los actos de la comisión permanente y de la combinación de órganos prevista en el artículo 135 y por virtud de la cual se reforma la Constitución; el presidente de la República goza de una facultad reglamentaria limitada: de conformidad con el artículo 89 fracción I, se circunscribe a las leyes del congreso.

La facultad reglamentaria sólo se ejerce en relación con una ley, así lo dispone

el artículo 89, fracción I; no es factible ejercerla en relación con los decretos; esto por dos razones: una, por cuanto que la atribución es sólo por lo que toca a las leyes, en aplicación del principio de legalidad es de suponerse que se limita la atribución a lo expresamente autorizado; por otra parte, impide la reglamentación de un decreto el hecho mismo de su naturaleza, que es particular y concreta, que ordinariamente se agota con una ejecución. Los decretos pueden provenir del Congreso de la Unión, de las legislaturas de los estados, de la Asamblea de Representantes, de las cámaras por separado o de la comisión permanente.

Es factible que en las leyes reglamentarias se prevengan delitos, infracciones, faltas, penas, sanciones y castigos; esto es frecuente tanto a nivel federal

² En este estudio se parte del supuesto de que, a pesar de las deficiencias del texto constitucional, concretamente del artículo 89 fracción I, el presidente de la República goza de la facultad reglamentaria, sin dejar de reconocer que son fundados los cuestionamientos que al respecto ha hecho sobre todo TENA RAMÍREZ, Felipe, en su *Derecho constitucional mexicano*, Editorial Porrúa, México, 1980, p. 460.



como local; los reglamentos, en cambio, sólo pueden prever infracciones y sanciones administrativas; la facultad de crear delitos corresponde en forma exclusiva a la autoridad legislativa.

4. La técnica reglamentaria

A los reglamentos le son aplicables, en términos generales, los principios de la técnica legislativa, por lo que para su elaboración debe estarse a lo que en las obras especializadas se opina al respecto; no obstante la afirmación anterior, dadas sus especiales características, en su elaboración son aplicables los siguientes principios particulares:

No existe en un sentido propio algo que pudiera denominarse facultad de iniciar reglamentos; la autoridad competente puede ordenar la elaboración de un anteproyecto y, una vez que ha sido estudiado y aprobado, se procede a su publicación;

Tampoco existe un proceso reglamentario; si bien todo cuerpo legislativo cuenta con ciertos principios que regulan el ejercicio de su facultad de emitir leyes a los que se ha englobado bajo el término genérico de proceso legislativo, dado que la reglamentaria es una facultad que se atribuye ordinariamente a una persona o a un cuerpo colegiado sin contraparte que lo neutralice, como sucede con las cámaras que integran el Congreso de la Unión, no hay normatividad que regule el proceso a seguir. Todo queda a la discreción del titular, él es quien determina el proceso a seguir y los tiempos a observar;

Por tratarse de un acto que se realiza y perfecciona por virtud de la actuación de un solo poder o cuerpo, no existe la posibilidad de que el acto sea objetado o vetado;

Quien materialmente elabora un proyecto de reglamento lo hace en acatamiento a las directrices recibidas y constrictándose a lo prescrito en la ley objeto de reglamentación; su desempeño y su obra dependerán sólo de la voluntad de quien lo comisionó;

Un reglamento debe estar referido a una ley determinada; no es factible que se pretenda, mediante un acto de esa naturaleza, reglamentar dos o más leyes; ello no es posible aun en el caso de que se trate de cuerpos normativos estrechamente relacionados entre sí, ya por su materia o ya por el tiempo. Actuar de otra manera acarrearía confusión en su aplicación y dificultaría su eventual impugnación;

El único que aprueba un proyecto de reglamento es el titular de la facultad reglamentaria; ciertamente deben ser refrendados, lo deben ser para los efectos de que sean obedecidos, acatados, pero el acto en sí es válido con la simple firma del presidente de la República, gobernador, autoridad ejecutiva u órgano competente; Para evitar confusiones, en el reglamento se debe seguir la sistemática, el orden de la ley; los libros, los títulos y capítulos deben ser los mismos del cuerpo

reglamentado y en el mismo orden. Dispensará de la obligación de hacerlo el hecho de que ciertos títulos o capítulos no ameriten ser reglamentados, pero esto no dispensa de la obligación de observar el plan general que se desprende de la ley;

El reglamento debe ser refrendado por el secretario o jefe del departamento a que el asunto corresponde; en todo caso el decreto que emita la autoridad ejecutiva por virtud del cual se ordene su publicación, debe ser refrendado por el secretario responsable de la edición del periódico o gaceta oficial.

5. Publicidad y entrada en vigor de los reglamentos

Los reglamentos, al igual que las leyes, son obligatorios sólo a condición de que hayan sido publicados; los emanados de los poderes federales en el *Diario Oficial de la Federación* (art. 3o. del *Código Civil* para el Distrito Federal y art. 3o. fracs. II y V de la *Ley del Diario Oficial de la Federación y Gacetas Gubernamentales*); los que emita el presidente de la República dentro de la órbita de su competencia relativos al Distrito Federal deben, igualmente, ser publicados de la misma manera, independientemente de otra publicidad que corresponda darles por virtud de lo dispuesto por las leyes relativas al asiento de los poderes federales; el término interés general que aparece en las fracciones II y III del artículo 3o. de la *Ley del Diario Oficial* no alude a actos de aplicación en toda la República, se refiere a actos que exceden el ámbito interno de una dependencia y afecten o sean aplicables a los particulares.

Los reglamentos emitidos por las autoridades de los estados, para ser obligatorios, también deben ser publicados en las gacetas o periódicos oficiales; lo mismo sucede con los actos emanados de la autoridad ejecutiva del Distrito Federal, cuando reglamente las leyes que expida la Asamblea de Representantes.

La forma en que debe ser publicado un reglamento es la misma que se observa para las leyes; es necesario identificar la autoridad que lo emite, transcribir íntegramente el texto y se debe certificar que fue firmado por la autoridad ejecutiva y por el secretario del ramo a que el asunto corresponda.

Dado que el presidente de la República carece de la facultad reglamentaria en abstracto, que siempre debe estar referida en ejercicio a una ley determinada, en la publicación de los reglamentos es preciso cuidar que se asiente el nombre completo del ordenamiento legislativo que lleva al detalle; una omisión de este imperativo puede llevar a considerar nula la publicación. La referencia debe ser exacta y sin omisiones.

En el caso de los reglamentos, son aplicables los principios de entrada en vigor previstos para las leyes; debe respetarse la *vacatio legis* prevista en los artículos 3o. y 4o. del *Código Civil*.

Es la inserción en el *Diario Oficial de la Federación* o en las gacetas oficiales de los estados, la que determina la entrada en vigor de un reglamento; nada puede dispensar a sus autores de la obligación de hacerlo, ella es necesaria aún en los casos de que los particulares den muestras de conocerlo.

El hecho de que se publique en el *Diario Oficial* un decreto derogatorio de una ley, debe traer como consecuencia lógica el que se tenga por derogado su reglamento, ello aún en los casos en que no se disponga expresamente lo conducente, ni se publique el decreto derogatorio correspondiente. Ninguna autoridad puede pretender seguir aplicando un acto accesorio o secundario cuando ha desaparecido el acto principal que lo motivó. En estricto derecho su anulación es automática. La facultad reglamentaria se ejercita con vista a una ley, al no existir ésta el cuerpo normativo emanado para hacerla aplicable no tiene razón de ser.

Los reglamentos que emanan del pleno de la Suprema Corte de Justicia de la nación que se envían al presidente de la República para los efectos de que ordene sean insertados en el *Diario Oficial*, requieren de un decreto del presidente de la República, acto que debe ser refrendado por el secretario de gobernación; lo es por cuanto se trata de una materia relacionada con el ramo de dicho funcionario, a pesar de que la limitada fórmula prevista en el artículo 13 de la *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal* no lo prevea así.

A nivel federal, por lo que se refiere a la entrada en vigor y *vacatio legis* de los reglamentos, debe estarse a lo que dispone el *Código Civil* en sus artículos 3o. y 4o.

6. Impugnación

Los reglamentos pueden ser impugnados por las mismas razones que lo son las leyes; para hacerlo, por la vía de amparo, se requiere que exista agravio; de la demanda conocerán los jueces de Distrito: sus resoluciones serán revisables ante los tribunales colegiados de circuito.

Eventualmente, mediante la facultad de atracción, el pleno de la Suprema Corte de Justicia, puede conocer de las revisiones que se den en juicios de amparo enderezados contra leyes reglamentarias estimadas inconstitucionales (art. 11, frac. VI de la *Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación*); las salas, por su parte, pueden conocer de las revisiones que

se hagan valer en los mismos juicios de amparo planteados por inconstitucionalidad de los reglamentos (arts. 24, frac. II, 25 frac. II, 26 frac. II y 27 frac. II de la misma *ley orgánica*).

7. Derogación

Los reglamentos, al igual que la ley, tienen una vigencia indeterminada, regirán mientras tanto no sean abrogados por la autoridad que los emitió; no importa en el caso de que los titulares de la función hayan dejado de serlo y estén sustituidos por otros.

Para que opere la abrogación de un reglamento, se requiere que exista un acto deliberado y expreso de la autoridad que lo emitió en el sentido de suprimirlo; también se obtiene el mismo resultado cuando se emite otro, en su sustitución, o se abroga la ley de la que dependió su expedición.

Un reglamento puede ser derogado o reformado, cuantas veces se estime necesario, por la autoridad administrativa que lo emitió; ésta lo puede hacer por sí o a instancias del autor de la ley, cuando él la derogue o reforme. Para hacerlo deberá seguirse el mismo procedimiento observado para su emisión.

El órgano legislativo, Congreso de la Unión o legislaturas de los estados, carece de facultad para derogar directamente un reglamento emitido por la autoridad ejecutiva y para reformarlo; se trata de funciones que se han asignado en forma privativa a las autoridades administrativas, federales y locales. Son sus autores los únicos autorizados para realizar ambas funciones. Lo anterior no impide que aquel órgano, indirectamente, tenga interferencia en la materia por vía de la abrogación, derogación o reforma de una ley; cuando esto sucede, la función reglamentaria, por ser secundaria y derivada, está supeditada a la existencia y términos de la ley; las autoridades administrativas deben derogar o adecuar, mediante reformas, el reglamento. La abrogación de una ley implica, sin lugar a dudas, la desaparición total del reglamento que la llevaba al detalle y la hacía ejecutable.

8. Facultad reglamentaria de la Asamblea de Representantes

Al documento legislativo que regula la estructura y funcionamiento del Distrito Federal se le denomina *Estatuto de Gobierno* (art. 122, frac. I) y debe ser emitido por el Congreso de la Unión; lo hace en funciones de legislador local; hace las veces de

Constitución; en estricto derecho no lo es, pero va más allá de lo que es una simple ley orgánica. La facultad de reglamentar el artículo 122 corresponde, de inicio, al Congreso de la Unión.

Al órgano colegiado denominado Asamblea de Representantes se le han atribuido funciones legislativas; en este sentido puede hablarse de que goza de autonomía; sus facultades son taxativas; sólo puede hacer lo que se refiere a las materias previstas expresamente (art. 122, frac. IV); tiene prohibido legislar en lo que no le ha sido atribuido expresamente; se está en el mismo supuesto en que se hallan los poderes federales por virtud de lo dispuesto por el artículo 124. Las legislaturas de los estados, en cambio pueden legislar en todo, salvo lo atribuido a los poderes federales; su actuación es la regla general.

La Asamblea de Representantes carece de la facultad reglamentaria de la Constitución en forma directa; lo hace en forma mediata y con vista al *Estatuto de Gobierno* que, como se ha dicho, emite el Congreso de la Unión. Cuando legisla sobre tal o cual materia prevista en el artículo 122, actúa en función de su *estatuto*. Lo mismo sucede, como se ha visto, con las legislaturas de los estados.

La reglamentación de los derechos individuales, cuando ella está permitida expresamente, por lo que toca al Distrito Federal, corresponde en forma exclusiva al Congreso de la Unión; la Asamblea de Representantes carece de facultades para actuar en esa materia; de conformidad con el inciso h) de la fracción IV del artículo 122, este órgano colegiado sólo puede actuar en relación con las materias que le han sido atribuidas expresamente; carece, incluso, de facultades implícitas. No le ha sido atribuida la función de reglamentar dichos derechos, por lo mismo lo tiene prohibido.

Se ha hablado en forma reiterada de la necesidad de que la Asamblea de Representantes reglamente para el Distrito Federal ciertos derechos, entre otros el manifestarse en la vía pública; existen algunas propuestas específicas. No tiene competencia para hacerlo. No le ha sido atribuida la facultad reglamentaria de los derechos individuales. El Congreso de la Unión, al expedir el *Estatuto de Gobierno*, no puede autorizarla a hacerlo; de conformidad con la fracción I del artículo 122, dicho órgano legislativo, al distribuir las atribuciones de los órganos locales de gobierno, lo debe hacer "... según lo que dispone esta Constitución." y ella, en ninguna parte ha previsto la posibilidad de que la Asamblea de Representantes reglamente derechos individuales; por lo mismo lo tiene prohibido. No lo puede hacer con vistas a que está

facultada para legislar en lo relativo a protección civil, vía pública, transporte urbano, tránsito, o justicia cívica sobre faltas de policía y buen gobierno; estas son materias de contenido estricto, que no pueden autorizar la reglamentación de la Constitución.

La función de reglamentar el Estatuto de Gobierno exclusivamente en las materias previstas en la fracción IV del artículo 122, corresponde a la Asamblea de Representantes; lo hace en los mismos términos en que actúan el Congreso de la Unión y las legislaturas de los estados: mediante leyes orgánicas, reglamentarias y ordinarias.

La facultad reglamentaria de las leyes que emita la Asamblea de Representantes corresponde al jefe del Distrito Federal; la tiene a pesar de la defectuosa redacción de la fracción g) de la fracción VI del artículo 122, donde se utiliza el gerundio *proveyendo*, no obstante que la doctrina había criticado su uso en la fracción I del Artículo 89. En el caso del Distrito Federal, el vicio se subsana en parte por lo dispuesto por el segundo párrafo del indicado inciso: "Todos los reglamentos y decretos que expida el Jefe del Distrito Federal..."

En forma expresa, se ha facultado al jefe del Distrito Federal a expedir reglamentos gubernativos; éstos, por ningún concepto podrán contradecir a las leyes que, dentro del ámbito de su competencia, emita la Asamblea de Representantes.

Como se afirmó anteriormente, cuando en un tratado internacional se comprenden materias que constitucionalmente corresponden a los estados, su reglamentación corresponde, según el caso, a la legislatura local o al gobernador, ¿pero, por lo que respecta al Distrito Federal, la facultad de reglamentarlos a quien corresponde?

Carece de competencia para hacerlo la Asamblea de Representantes: ésta, como se ha dicho, sólo puede legislar en las materias que se le han atribuido expresamente por la Constitución; no es factible que lo haga respecto de otras materias. Quien lo debe hacer es el Congreso de la Unión con vistas a lo dispuesto en el primer párrafo del artículo 122.

El jefe del Distrito Federal, llegado el caso, no puede reglamentar las leyes que emita el Congreso de la Unión, cuando lleva al detalle los tratados; él sólo puede hacerlo por lo que toca a las leyes que emita la Asamblea de Representantes. Compete hacerlo al presidente de la República, según la fracción I del artículo 89 y el primer párrafo del artículo 122.