

## Capítulo séptimo

### LA TÉCNICA NORMATIVA Y LA MEJORA REGULATORIA

#### EN EL PODER EJECUTIVO . . . . . 255

#### I. La técnica reglamentaria en el Poder Ejecutivo Federal . . . 255

##### 1. Lineamientos para el ejercicio de la facultad reglamentaria . . . . . 267

##### 2. Tipología de reglamentos . . . . . 275

##### 3. Configuración del reglamento . . . . . 279

#### II. La técnica legislativa y la negociación de las políticas públicas del Poder Ejecutivo Federal . . . . . 282

#### III. La técnica legislativa en los documentos jurídico-administrativos en el Poder Ejecutivo Federal . . . . . 287

#### IV. La técnica normativa en el Poder Ejecutivo de las entidades federativas . . . . . 295

#### V. La técnica legislativa en la creación de organismos descentralizados, desconcentrados y autónomos . . . . . 295

## CAPÍTULO SEPTIMO

### LA TECNICA NORMATIVA Y LA MEJORA REGULATORIA EN EL PODER EJECUTIVO

#### I. LA TÉCNICA REGLAMENTARIA EN EL PODER EJECUTIVO FEDERAL

Se dice que, junto con la Revolución francesa de 1789, nacieron la administración, el derecho administrativo, la justicia administrativa y la facultad reglamentaria. No obstante, aunque hay antecedentes anteriores a esta fecha, esta facultad adquiere importancia al consagrarse el Estado de derecho. Por ejemplo, en la Edad Media, el monarca elaboraba normas o mandatos generales a través del uso directo de su poder de mando o con la intervención de las asambleas de notables, integradas por cortesanos o eclesiásticos. Esto con base en la lista de potestades concretas, las famosas regalías, que antes pertenecían a distintos señores feudales, y ahora se atribuían exclusivamente al soberano. El proceso de formación de la potestad reglamentaria se asemeja con la autonomía de la administración y con la elaboración del principio de las materias reservadas a la ley, sobre las que la administración no tiene potestad normativa; esta peculiaridad inicia con la Revolución francesa. Así, se trastoca la forma de concebir las asambleas, centrandó toda su atención en la organización de un Estado liberal, y debilitando aun más el absolutismo, con lo cual el Poder Legislativo comienza a integrarse por eclesiásticos, abogados, militares, marinos, escritores, catedráticos, comerciantes, médicos, incluso, por artesanos, careciendo de preparación especializada. Por tanto, a partir de entonces este órgano se presentó como una institución de carácter representativo, pero resulta difícil en este momento histórico hacer la distinción entre ley y reglamento, pues las varias competencias normativas se manifestaban por igual con diferente forma, y dentro de una intrincada base de fuentes: decretos, estatutos, edictos, notificaciones, ordenanzas, rescriptos, previsiones, cartas patentes, etcétera, y por ende, todo acto normativo podía resultar denominado como ley o como reglamento.

La configuración de la ley como fundamento de toda la actividad administrativa y con el tránsito del dualismo monárquico al parlamentario, una vez erradicado el poder soberano del monarca, el reconocimiento del legislador como único titular del poder normativo colocó a la ley en una posición de absoluta superioridad respecto de las restantes normas jurídicas, a las que se priva de la condición de soberanas. Lo expuesto conllevó a un cambio entre ley y reglamento, por lo que, con la instauración del parlamentarismo, todas las potestades de acción jurídica reciben su fundamento en la ley, única norma originaria. Pero fue de este principio de legalidad sustancial del que se separara la potestad reglamentaria, para conformarse un poder normativo en manos de la administración pública, para convivir con la potestad normativa por excelencia, el órgano Legislativo. Así, la facultad reglamentaria se subordinaría a la ley (considerada como el acto jurídico supremo, carente de todo límite en cuanto a su campo de actuación), aunque esta autonomía del Ejecutivo conlleva la idea de un poder reglamentario general inherente al mismo, idea rigurosamente contraria al principio de la división de poderes, como se prueba por el constitucionalismo anglosajón, que impone justamente en nombre de tal principio el monopolio normativo del Legislativo.<sup>122</sup>

De esta forma, el reglamento únicamente podía intervenir en aplicación o ejecución de la ley y sus disposiciones debían ser conforme a la misma. De ahí que, los juristas españoles en la Constitución de Cádiz, copiaron del constitucionalismo francés gran cantidad de instituciones jurídicas, como la potestad reglamentaria del Poder Ejecutivo, además de regular la organización de los poderes fundamentales del Estado y, de manera dispersa, los derechos de los españoles, la descripción detallada de los mecanismos electorales, sobre el proceso de formación de las leyes, sobre la administración de justicia, sobre la organización de ayuntamientos y diputaciones. Incluso, se dice que, esta forma de regulación extensa, minuciosa, detallista en la Constitución, fue otra de las herencias que nos dejaron los españoles, que se puede apreciar claramente en muchos de los preceptos de nuestra carta fundamental, propios de una deficiente técnica legislativa. Entonces, de alguna manera se explican en nuestro sistema jurídico vigente la existencia de una facultad regla-

<sup>122</sup> A cerca de los actos y formas de control del poder Ejecutivo, consultar a Huerta Ochoa, Carla, *Mecanismos constitucionales para el control del poder político*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2001, pp. 143 y ss.

mentaria encomendada al Poder Ejecutivo de manera directa, con base en los artículos 15, 16, 170 y 171 de la Constitución de Cádiz, pues se estimaba que, la potestad de hacer las leyes reside en las Cortes con el rey, por lo que, la potestad de hacer ejecutar las leyes reside en el rey. Esta 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.

Además de la prerrogativa que compete al rey de sancionar las leyes y promulgarlas, le corresponden como principales facultades, expedir los decretos, reglamentos e instrucciones que crea conducentes para la ejecución de las leyes. De este modo, la Constitución española de Cádiz, ejerció una poderosa influencia en la organización política y jurídica de México, a pesar de que tuvo una vigencia muy limitada. No obstante, se señala que, la facultad reglamentaria es una de las instituciones que no ha evolucionado en nuestro país, y que por ser de origen de un régimen monárquico, nunca ha funcionado correctamente en nuestro sistema jurídico de corte presidencialista. A partir de 1824, siempre se reconoció en todas las Constituciones mexicanas expresamente, que el presidente de la República contaba con la facultad de dictar reglamentos. En dicha Constitución, de 4 de octubre de 1824, el artículo 110 disponía que, “Las atribuciones del presidente son las que siguen: II. Dar reglamentos, decretos y órdenes para el mejor cumplimiento de la Constitución, acta constitutiva y leyes generales”. Por su parte, las Leyes Constitucionales de 29 de diciembre de 1836, en su artículo 17 de la ley cuarta, estipularon que, “Son atribuciones del presidente de la República: I. Dar, con sujeción a las leyes generales respectivas todos los decretos y órdenes que convengan para la mejor administración pública, observancia de la Constitución y leyes, y de acuerdo con el Consejo, los reglamentos para el cumplimiento de éstas”. Asimismo, en el artículo 85 de las Bases Orgánicas, de 12 de junio de 1843, se indicaba que, “Corresponde al presidente de la República: IV. Expedir órdenes y dar los reglamentos necesarios para la ejecución de las leyes, sin alterarlas ni modificarlas”. Entonces, las Constituciones anteriores a la de 1857 habían consignado expresamente que, el Ejecutivo contaba con 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”, de las leyes que expidiera el Congreso. El artículo 85, fracción I, de la Constitución de 1857, disponía

que, “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”.

Por tanto, tradicionalmente la facultad reglamentaria se ha apoyado en lo dispuesto por la fracción I del artículo 89 de la Constitución vigente, que corresponde a la fracción I del artículo 85 de la Constitución de 1857, por lo que, el Ejecutivo bajo la vigencia de ambas Constituciones, continúa con la facultad reglamentaria, pues no se encuentra en los antecedentes históricos de ellas que, puedan indicar que, la intención del Constituyente haya sido diversa. En la fracción I, del artículo 89 de la Constitución Política, no se expresa en su texto la palabra “reglamento”, pero se extrae del precepto que, se trata de la facultad de dictar reglamentos, ya que dicha disposición proviene de la Constitución española de Cádiz de 1812, y que a su vez ésta lo copió del texto de la Constitución francesa de 1791, pues para que el rey pudiera ejecutar una ley, era necesario que expidiera un reglamento, ya que, una era la facultad para “hacer” las leyes, que correspondía a la Cortes con el rey, y otra la de aplicarlas, que correspondía únicamente a los tribunales, y una más, la de ejecutarla, facultad que le correspondía al rey a través de la emisión de reglamentos.

Por ende, las atribuciones conferidas al rey por la Constitución española para expedir “decretos, reglamentos e instrucciones”, tenían su equivalente en la facultad del presidente de la República para elaborar “reglamentos, decretos y órdenes” para el mejor cumplimiento de la Constitución, acta constitutiva y leyes generales. Ambos textos constitucionales contienen parecidas restricciones a esa acción administrativa del Ejecutivo: en España, las órdenes del rey debían firmarse por el secretario de despacho del ramo correspondiente, y ningún tribunal ni persona pública podía cumplir la orden que careciera de este requisito, y en México se exigía la firma del secretario del departamento respectivo para que los reglamentos, decretos y órdenes del presidente pudiesen ser obedecidos. De ahí que, el constitucionalismo mexicano adoptó las versiones de la división de poderes, tanto la norteamericana, la francesa y la española.

De *Francia*, por ser la cuna del derecho administrativo y de gran parte de las instituciones que nos rigen en la actualidad en esa materia. Tal vez no de manera directa, pero a través de la Constitución española de Cádiz, es como nos llegaron muchas de las figuras jurídicas gestadas en la revolución francesa. El espíritu y la letra de varias de aquellas constituciones francesas (la de septiembre de 1791, la de junio de 1793 y la de agosto

de 1795) se hallan presentes en el primer proyecto constitucional mexicano, expresiones y desenvolvimientos conceptuales de aquéllas. Por su parte, de los *Estados Unidos de Norteamérica*, la adopción del sistema presidencial. Precisamente, el Poder Ejecutivo mexicano tiene una intervención fundamental en la legislación a través de la facultad reglamentaria, pues gran parte de la legislación que elabora proviene de su facultad reglamentaria. Esto en los últimos años ha significado una gran fuente de ampliación de los poderes del presidente de la República, pues incluso, se dice que, en un Estado democrático, la función administrativa también está democráticamente legitimada, y que la potestad reglamentaria debe ser considerada como una actividad pública ordinaria, pues en un país como el nuestro, el reglamento, como conjunto de normas ágiles, hoy día se ha convertido en un instrumento normativo necesario, que se ha extendido en su regulación a órganos de rango inferior, como organismos públicos descentralizados, desconcentrados.

En el derecho administrativo contemporáneo, existe un creciente predominio de los reglamentos en el conjunto del orden jurídico normativo, considerado este fenómeno, como incontrovertible y anómalo, por lo que ha de reducirse la figura del reglamento a la ejecución de las leyes, pues 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 atributos del titular del Ejecutivo. En efecto, el presidente ha utilizado esta potestad para lograr la adecuación de las leyes en detalle y hasta para reformarlas, estatuir en muchas cuestiones económicas e incluso reglamentar leyes civiles, penales y laborales. El uso de esta potestad reglamentaria es un rasgo singular de las Constituciones latinoamericanas, en las cuales existe consignado expresamente el poder del Ejecutivo para reglamentar las leyes, lo que no aparece en la Constitución de Estados Unidos de manera explícita. Así, nuestra carta magna le atribuye diversas facultades al presidente de la República. Una de ellas es la de emitir normas jurídicas con jerarquía menor a la ley, es decir, le confiere la potestad de expedir reglamentos.

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 doctrina han interpretado como la facultad reglamentaria. No está mal que el pre-

sidente posea esta facultad; al contrario, se hace necesaria, toda vez que el titular del Ejecutivo se encarga de dirigir la administración pública del país. Si bien, la facultad reglamentaria no se encuentra expresamente prevista en el texto constitucional, tanto la doctrina como la jurisprudencia han interpretado que aquélla proviene del artículo 89, fracción I, al otorgarle al presidente de la República la facultad de “proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de las leyes”. Esta facultad reglamentaria la corrobora 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”. En este contexto, la ejecución de leyes es la facultad de realizar o llevar a la práctica lo establecido por la ley. El término ejecución de leyes se encuentra asociado a la existencia misma del Estado y a la división de poderes.

En los Estados modernos, los gobiernos cuentan con un sistema para hacer leyes (Poder Legislativo), con un órgano para hacerlas ejecutar (Poder Ejecutivo) y, otro para aplicarlas (Poder Judicial).<sup>123</sup> Esto no significa que los tres poderes estén separados necesariamente. Esta ejecución de las leyes se confiere al Poder, que es responsable de administrar los intereses del Estado. Esto se hace a través del reglamento administrativo, que es una norma escrita o disposición jurídica de carácter general, procedente de la administración pública; cuenta con una competencia propia y con un carácter subordinado a la ley, pues es una manifestación de un poder subalterno. Por ello, la ley goza de una primacía sobre el reglamento, por lo que éste no puede abordar ciertas materias (principio de reserva de ley). El reglamento es un acto administrativo que refleja la función normativa de la administración pública; se trata de un acto unilateral, ya que surge de la voluntad del Poder Público sin requerir para su creación, de la aceptación de aquellos a quienes produce efectos o va dirigido; emana de un órgano que actúa en función administrativa, como es el Poder Ejecutivo, además de crear normas jurídicas generales. Aun cuando el reglamento es un acto del órgano administrativo, éste no produce efec-

<sup>123</sup> Es cardinal puntualizar que, cuando el Ejecutivo trasgrede las garantías individuales del gobernado, al aplicar un acto administrativo unilateral, como un reglamento, una circular, entre otros, el Poder Judicial está para ser garante y árbitro entre el gobernado y la autoridad administrativa. Para ello, se sugiere consultar a Fix-Zamudio, Héctor, *Ensayos sobre el derecho de amparo*, México, UNAM-Porrúa, 2003, pp. 385 y ss.

tos individuales, sino generales, como acto regía, al producir normas que tienen como límite en el tiempo, su derogación. De este modo, podemos exponer que, las razones que se justifican que el presidente de la República posea la facultad reglamentaria, son que es él quien cuenta con los cuerpos técnicos; se encuentra en contacto más estrecho con la realidad en la cual se van a aplicar las leyes y generalmente es a quien corresponde solucionar los problemas que plantea la propia realidad, y el reglamento tiene mayor facilidad para su reforma, a diferencia de la ley, lo que le permite más flexibilidad.

El ejercicio de la facultad constitucional del Ejecutivo para emitir reglamentos es discrecional, porque a pesar de que algunas leyes refieran que van a ser reglamentadas, la naturaleza de esa facultad y lo dispuesto en la Constitución, en especial lo relacionado con el principio de división de poderes, nos lleva a la conclusión de que no se puede obligar al presidente de la República a que la ejercite.<sup>124</sup> Incluso, se considera que, los reglamentos tienen la misma naturaleza que una ley, es decir, son actos abstractos generales e impersonales, sólo que, las leyes deben basarse necesariamente en la Constitución, y los reglamentos deben hacerlo en las leyes. Contiguamente, el reglamento es una norma jurídica de carácter general cualquiera que sea su denominación, expedida por el Poder Ejecutivo, con fundamento en el artículo 89, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que desarrolla y complementa la ley dictada por el Congreso; es la norma de carácter general, abstracta e impersonal, expedida por el titular del Poder Ejecutivo, con la finalidad de lograr la aplicación de una ley previa, que encomienda al presidente de la República la facultad para proveer, en la esfera administrativa, a la exacta observancia de la ley. Este reglamento es un acto unilateral de voluntad que establece normas jurídicas generales y obligatorias para regular situaciones impersonales, abstractas u objetivas; es la expresión de la voluntad de los administradores o de los órganos del poder administrativo.

Lo expuesto se justifica desde un punto de vista práctico, en razón de que, el Ejecutivo está en mejores condiciones de desarrollar y completar en

<sup>124</sup> Para compaginar la visión de una buena actuación del Estado a través del Ejecutivo y el surgimiento de un problema jurídico con los gobernados, véase Hutchinson, Tomás, “El proceso de ejecución de sentencias contra el Estado”, *Revista Latinoamericana de Derecho*, México, UNAM y Rubinzal-Culzoni, año 1, núm. 1, enero-junio de 2004, pp. 289-355.



detalle las leyes para facilitar su mejor ejecución, ya que se encuentra en contacto más íntimo con el medio en el cual va a ser aplicada la ley. Además, existiendo mayores facilidades para la modificación de los reglamentos, el uso de la facultad reglamentaria permite que la legislación se pueda ir adaptando oportunamente a las circunstancias cambiantes en que tiene que ser aplicada, adaptación que no sería posible si dependiera del Poder Legislativo, pues éste tiene procedimientos más complicados y periodos reducidos de funcionamiento.

En este tenor, en México, la facultad de ejecutar las leyes corresponde al presidente de la República, tal como lo consigna el artículo 89 de la Constitución. Las amplias facultades ejecutivas se confirieron al presidente de la República desde los primeros documentos constitucionales de México. Uno de ellos es el Acta Constitutiva de la Federación Mexicana de 1824, que en su artículo 16, fracción I, establece entre las facultades del presidente, poner en ejecución las leyes y decretos dirigidos a conservar la integridad de la Federación y a sostener su independencia en lo exterior y su unión y libertad en lo interior. La redacción y numeración de este párrafo cambiaron en los diferentes textos constitucionales, manteniéndose el espíritu del mismo. Así, aparece en forma idéntica en el artículo 110, fracción II de la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824. La redacción se modificó e incluyó en la fracción IV del artículo 87 de las Bases Orgánicas de la República Mexicana, otorgando al presidente la facultad para expedir órdenes y dar los reglamentos necesarios para la ejecución de las leyes, sin alterarlas ni modificarlas.

El texto actual, comprendido en la fracción I del artículo 89 de la Constitución de 1917, se contemplaron las facultades del presidente, que es el mismo que se consignó en la fracción I del artículo 85 de la Constitución de 1857, y señala “promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia”, conocida también como la “facultad reglamentaria”. Aunque otros artículos de la Constitución describen también algunas facultades a cargo del Ejecutivo, relacionadas con la ejecución de las leyes, es justamente el artículo 89 donde se consignan las más amplias facultades al presidente de la República y en la fracción I se le responsabiliza de proveer a la ejecución de las leyes. Esto motivó al triunfo de la Revolución de 1910 y que surgieran partidarios de un sistema parlamentario, cuyo objetivo era disminuir el peso del poder presidencial en México, con base en la necesidad de limitar el poder presidencial, pues rebasaba

con mucho el conferido a cualquier rey en una monarquía. Finalmente, la votación favoreció a los partidarios del régimen presidencialista. La propia Constitución mexicana, señala algunas facultades de orden ejecutivo de las leyes a los otros dos poderes, por ejemplo, al legislativo se le faculta para establecer, organizar y sostener escuelas en toda la República (artículo 73, fracción XXV), aunque en la práctica es la Secretaría de Educación Pública, perteneciente al Poder Ejecutivo, es la que establece, organiza y sostiene las escuelas.

Por otro lado, el Poder Judicial está facultado, a través de la Suprema Corte, para practicar de oficio la averiguación de algún hecho que constituya la violación del voto público. El numeral 89 constitucional garantiza al Poder Ejecutivo la independencia y la fuerza que requiere para dirigir los asuntos del país, caracterizando al sistema de gobierno mexicano como presidencial. Esta facultad significa convertir los mandamientos legislativos en realidades de todo orden económico, social, político, cultural, etcétera y por lo tanto, se le atribuye la facultad de expedir reglamentos, que son disposiciones que facilitan el cumplimiento de las leyes elaboradas por el legislativo, amén de que se le autoriza para realizar todos los actos relativos a la administración pública. Por ello, la finalidad de los reglamentos es conseguir una mejor aplicación de la ley. De esta forma el presidente de la República legisla a través de los reglamentos que él expide, aunque para algunos abogados postulantes esto no tiene aplicación real, pues lejos de estos buenos deseos, el reglamento es la fuente de más ilegalidad y arbitrariedad en el campo de la administración pública; incluso, se dice que, en ninguna otra norma del derecho administrativo se consagra tanto la arbitrariedad, el capricho, la contradicción, las contramarchas constantes y el desvío de poder; inclusive, se argumenta que, no es en los actos individuales donde la administración despliega toda su arbitrariedad, es en la redacción de largos y pesados reglamentos, pseudo normas generales que luego maliciosamente alega limitarse a cumplir, cuando ella misma los ha preparado y emitido. La facultad reglamentaria, lleva implícita la capacidad para actuar legalmente, lo cual se traduce en un poder de hacer. Es la facultad que se otorga a una persona o institución para realizar determinados actos derivados de poderes específicos establecidos por el orden normativo. De ahí que, el reglamento es la colección ordenada de reglas o preceptos que por autoridad competente se da para la ejecución de una ley o para el régimen de una corporación, una dependencia o un servicio.

En materia política y administrativa, la facultad reglamentaria es entendida como, la que compete para completar la aplicación de las leyes y disponer genéricamente sobre una cuestión no legislada y sin violencia legal. Son connaturales estas facultades con el ejercicio de los cargos de los secretarios de Estado, con la firma del jefe de Estado. Sus expresiones genuinas son los reglamentos (textos orgánicos y de cierta extensión) y los decretos. Ya por delegación legislativa o por absorción abusiva, también los decretos-ley. En México, esta facultad reglamentaria es aquella que, atribuye al presidente la obligación de reglamentar las leyes que expide el Congreso de la Unión, tal como lo dispone el artículo 89 de la Constitución General de la República, al consignar en su fracción primera que, el titular del Ejecutivo tiene la facultad y obligación de promulgar y ejecutar las leyes que expide el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia. Esta potestad se otorga al Poder Ejecutivo, dada la finalidad que se persigue con los reglamentos que tienden a posibilitar la ejecución de la ley, precisando las normas contenidas en las leyes sin contrariar ni ir más allá de sus contenidos y situaciones que regula. Esta facultad reglamentaria del presidente de la República, considerada como una facultad legislativa que es exclusiva de este alto funcionario, constituye en una excepción al principio de separación de poderes, pues siendo los reglamentos normas abstractas, generales e impersonales, son actos materialmente legislativos y formalmente administrativos.

El numeral 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. Así, el precepto anterior confiere al presidente de la República tres facultades: a) promulgar las leyes que expida el Congreso de la Unión; b) ejecutar dichas leyes, y c) proveer en la esfera administrativa a su exacta observancia, o sea la facultad reglamentaria. La promulgación de las leyes, dispone como primera facultad y obligación del presidente de la República la fracción I del artículo 89 constitucional.<sup>125</sup> Esta promulgación es un acto en virtud del cual, el jefe de Estado notifica solemnemente a

<sup>125</sup> Sobre el artículo 89 constitucional, véase Rabasa, Emilio O., Comentarios al artículo 89 constitucional, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Comentada y Concordada*, México, Porrúa-UNAM, 2004, pp. 332-338.

los gobernados la existencia de la ley y ordena que se ejecute, por lo que, es un acto en el que el presidente de la República da autenticidad a la ley y ordena su ejecución. Luego, la promulgación busca atestiguar la existencia de la regularidad de la ley; ordenar su aplicación, y dar a los agentes de la ley, un mandamiento de ejecución. La promulgación es, por lo tanto, la constancia oficial de la ley. Al efectuarla, el jefe del Ejecutivo actúa como funcionario público que da fe de la existencia de la norma legal. Por su parte, la ejecución de las leyes es la función típica y natural de este órgano, que consiste en la realización de los actos necesarios para hacer efectiva la ley que emita el órgano legislativo. Es así como el presidente se constituye en el principal propulsor de todo el aparato administrativo, a través de acuerdos, decretos o resoluciones de carácter concreto individualizado, que influyen en la condición del gobierno, afectan a instituciones, a grupos y a los propios particulares, aumentándoles o disminuyéndoles su esfera jurídica, como en el caso de concesión o en el de la expropiación.

La ley tiene casi siempre un alcance abstracto, por lo cual no suele proveer todos los aspectos necesarios para su cumplida ejecución (definiciones, concordancias, procedimientos, medios de prueba, etcétera); de ahí la necesidad de definir por vía reglamentaria detalles que facilitan la puesta en práctica de sus prescripciones. Esta facultad reglamentaria debe ceñirse estrictamente al contenido de la ley. Además, el proveer a la esfera administrativa a su exacta observancia, significa que, conjuntamente 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, 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. La palabra “proveer”, implique el de facilitar los medios adecuados para un fin; es decir, para facilitar la ejecución de las leyes. Si se analizan las circunstancias prácticas en que las leyes deben ejecutarse, es necesario para que tengan una exacta observancia, entre otros actos, desarrollar sus preceptos para ajustarlos a las modalidades que tienen las relaciones a las cuales van a ser aplicados. Las disposiciones que detallan los elementos que la ley consigna deben tener el mismo carácter que ésta, pues se refiere no únicamente a un solo caso de observancia, sino a todos los casos

que puedan presentarse, a diferencia de la ejecución misma, que siempre significa la aplicación concreta de la ley a un caso especial.

En este contexto, la interpretación gramatical de la disposición legal lleva a la conclusión de que en ella se otorga, juntamente con otras, la facultad de expedir disposiciones generales que sean el medio práctico adecuado para poder dar exacta observancia a la ley. Esta atribución se justifica desde el punto de vista práctico por la necesidad de aligerar la tarea del Poder Legislativo, relevándolo de la necesidad de desarrollar y completar en detalle las leyes para facilitar su mejor ejecución, teniendo en cuenta que, el Ejecutivo está en mejores condiciones de hacer ese desarrollo, puesto que se encuentra en contacto más íntimo con el medio en el cual va a ser aplicada la ley. Al mismo tiempo, existiendo mayores facilidades para la modificación de los reglamentos, el uso de la facultad reglamentaria permite que, la legislación se pueda ir adaptando oportunamente a las circunstancias cambiantes en que tiene que ser aplicada, adaptación que no sería posible si dependiera del Poder Legislativo, ya que éste tiene procedimientos más complicados y periodos reducidos de funcionamiento. Esta facultad reglamentaria constituye una facultad normal del Poder Ejecutivo, que no deriva de ninguna delegación legislativa, sino que la tiene directamente por habérsela otorgado la Constitución.

No obstante, la facultad reglamentaria está confiada a poderes de distinta clase y jerarquía; participan de ella incluso los ayuntamientos. La Constitución y las leyes hacen que participen de su ejercicio las siguientes autoridades y órganos: el presidente de la República; el Congreso de la Unión, cuando emite leyes reglamentarias y sus propios reglamentos internos; la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuando reglamenta la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación en materias de su competencia y de las Salas; el Consejo de la Judicatura Federal, cuando expide reglamentos interiores y acuerdos generales para el adecuado ejercicio de sus atribuciones; las Legislaturas de los estados; el Pleno de los Tribunales Superiores de Justicia de los estados, y los ayuntamientos. Sin embargo, la Constitución concede la facultad de expedir reglamentos de los llamados de ejecución, únicamente al presidente de la República. La Constitución provee el poder reglamentario de las leyes al presidente, y lo hace en forma absoluta, pues en ninguna de sus normas prevé excepción alguna, como tampoco autoriza al Congreso para que delegue ese poder. Ni el propio titular del mismo puede delegarlo, pues la Constitución no contempla semejante situación; esta facultad es indelegable. De

las tres facultades contenidas en la primera fracción del citado artículo constitucional, una se refiere a la facultad de promulgar las leyes, otra a la de ejecutarla y la tercera a la facultad reglamentaria contenida en la expresión “proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia”. El Ejecutivo únicamente puede reglamentar las leyes expedidas por el Congreso de la Unión, pues los reglamentos que él expide deben estar necesariamente subordinados a las leyes expedidas por el Poder Legislativo federal.

Igualmente, existen algunos reglamentos considerados autónomos por no estar subordinados a la ley, como los que prevé la Constitución general en su artículo 21, que alude al otorgamiento a la autoridad administrativa de facultades para aplicar sanciones por infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía, así como algunos otros señalados en el artículo 27, que pueden estimarse autónomos. El ejercicio de la facultad presidencial reglamentaria, se manifiesta en la expedición de las citadas normas, que son abstractas, generales e impersonales, cuyo objetivo estriba en pormenorizar o detallar a las leyes de contenido administrativo que dicte el Congreso de la Unión, para conseguir su mejor y más adecuada aplicación en los diferentes ramos que regula. Por ello, dicha facultad se califica como materialmente legislativa, aunque sea ejecutiva desde el punto de vista formal y se actualiza en los llamados reglamentos heterónomos, que dentro de la limitación apuntada, sólo el presidente de la República puede expedir, pues ningún otro funcionario y ni siquiera los secretarios de Estado o jefes de departamento tienen competencia para elaborarlos.<sup>126</sup> Cuando se trata del régimen local interior de los estados, las Constituciones prevén facultades reglamentarias en favor de los gobernadores, cuyo ejercicio se traduce en la expedición de reglamentos heterónomos y autónomos.

### 1. *Lineamientos para el ejercicio de la facultad reglamentaria*

La jerarquía normativa en los reglamentos, consiste en que, el ordenamiento jurídico posee una estructura piramidal jerárquica y a ella deben atenerse todos los órganos del Estado. La cúspide es la Constitución y después los tratados internacionales y las leyes; a esta legislación está

<sup>126</sup> *Ibidem*, pp. 339-347, comentario de González Oropeza, Manuel, tocante a el buen desempeño de la administración pública, Comentarios al artículo 90 constitucional.

sometida la administración pública y por tanto, las normas que producen, es decir, los reglamentos. De esta forma, la emisión de los reglamentos debe seguir ciertos trámites establecidos, que componen un procedimiento especial, regulado con este carácter en la propia Constitución o en la legislación secundaria. En la doctrinaria se arguye la realidad de la pirámide jurídica Kelseniana, que marca la jerarquía de las leyes. De la ley superior a la ley secundaria, en donde la Constitución es la ley suprema y las otras leyes y reglamentos gozan de una jerarquía que ordena según el nivel o grado, la forma como deben interpretarse y ejecutarse esas leyes, de manera que no entren en contradicción, porque siempre habrá una superior que norme.

Consecuentemente, todas las normas jurídicas que completan el sistema jurídico mexicano se procesan con base en un procedimiento previamente establecido en la Constitución, identificándose cuatro elementos: 1o. Una autoridad normativa, es decir un sujeto al que el sistema jurídico le otorga el poder para crear derecho; 2o. Un procedimiento normativo, es decir una cadena de actos que la autoridad normativa debe desplegar para que el resultado sea idóneo para producir derecho. El procedimiento normativo es complicado y suele constar de varias fases; 3o. Un documento normativo, es decir, un texto aprobado por la autoridad normativa como consecuencia del procedimiento seguido; 4o. El contenido del documento normativo, que se expresa en las disposiciones que lo instituyen tras su interpretación. Esta reconstrucción aproximada del proceso de producción de los diferentes materiales jurídico-normativos es útil para distinguir: el documento creado por una autoridad normativa siguiendo un procedimiento determinado; la categoría utilizada por esa autoridad para la introducción del documento de derecho; los enunciados que forman el documento, el contenido normativo de esas disposiciones y el significado que le es atribuido tras su interpretación.

Todas las normas que constituyen el ordenamiento jurídico, desde las de jerarquía constitucional hasta las de jerarquía menor, como puede ser una circular, deben de continuar un procedimiento previamente establecido, por la Constitución o por las leyes expedidas por el Congreso de la Unión, para que sean válidas. Los reglamentos como normas jurídicas que forman el orden normativo nacional no escapan a dicho procedimiento. De acuerdo con la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, es atribución de las dependencias y organismos de la Administración Pública Federal, preparar los anteproyectos de normas jurídicas que expedirá el presi-

dente la República. Entonces, cuando las dependencias y los organismos descentralizados de la Administración Pública Federal preparen anteproyectos de leyes, decretos legislativos, reglamentos, decretos, acuerdos, normas oficiales mexicanas, circulares, formatos, lineamientos, criterios, metodologías, instructivos, directivas, reglas, manuales y cualquier otra norma de carácter general, los presentarán a la Comisión Federal de Mejora Regulatoria, junto con una manifestación de *impacto regulatorio*, que refleje las peculiaridades que dicha comisión determine. Todos los anteriores actos administrativos de carácter general, son, en realidad, verdaderos reglamentos; la misma Ley Federal de Procedimiento Administrativo los puntualiza en su precepto 4o., como actos administrativos de carácter general. El procedimiento ante la Comisión Federal de Mejora Regulatoria (órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Economía) es el siguiente: las dependencias y organismos descentralizados de la Administración Pública Federal, están obligados a exponer los anteproyectos de normas a que se refiere el numeral 4o. de la Ley mencionada, y en general, todas las normas que procure consignar el Poder Ejecutivo, con el fin de que éste emita un dictamen sobre la norma propuesta.

Los anteproyectos procesados por las dependencias y organismos descentralizados de la Administración Pública Federal deben presentarse ante la Comisión Federal de Mejora Regulatoria cuando menos treinta días hábiles antes de la fecha en que se pretenda emitir el acto o someterlo a la consideración del Titular del Poder Ejecutivo, junto con una exposición de *impacto regulatorio* que encierre los aspectos que dicha Comisión fije. Al respecto, es obligación de la Comisión Federal de Mejora Regulatoria, elaborar un dictamen sobre el anteproyecto presentado por las dependencias y organismos de la Administración Pública Federal. El dictamen radica en una opinión emitida por este organismo; la Comisión Federal de Mejora Regulatoria puede o no dictaminar los anteproyectos y manifestación de impacto regulatorio sometidos a su revisión. Cuando la Comisión decida no dictaminar un anteproyecto, emitirá un oficio de no dictaminación en el que, haga constar que el anteproyecto y su manifestación de ese impacto fueron remitidos a la Comisión en tiempo y forma, y que la dependencia u organismo descentralizado ha cumplido con el proceso de revisión.

La Ley Federal de Procedimiento Administrativo determina que, la Comisión Federal de Mejora Regulatoria puede demandar la denominación de un experto para considerar la expresión de *impacto regulatorio*



de un anteproyecto cuando: el anteproyecto sea de alto impacto, y la Comisión haya requerido ampliaciones y correcciones a la manifestación del referido impacto y considere que sean insatisfactorias. Mientras el referendo en los sistemas parlamentarios ofrece un alto control político del gabinete y/o del Parlamento sobre los actos del jefe de Estado, en los sistemas de división de poderes rígidos, como los presidenciales, significa una responsabilidad que asumen los secretarios del despacho, sobre la legitimidad de los actos del jefe de Estado que se dictan en los ramos de la administración pública a cada Secretaría. De esta forma, la Ley Federal de Procedimiento Administrativo ha contribuido en la creación de la Comisión Federal de Mejora Regulatoria en el ámbito de la Secretaría de Economía, como un órgano desconcentrado, cuyo objetivo es, impulsar la transparencia en la elaboración y aplicación de lo que la propia ley llama regulaciones.

Como ya se comentó, esta Comisión 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 disfrutan la ventaja de consultar directamente los textos de los anteproyectos que la Comisión revisa y dictamina. Esto es un buen avance para que el particular pueda acceder a ese tipo de documentación;<sup>127</sup> además,

<sup>127</sup> La participación de los usuarios no es un fin en sí mismo, sino que tiene un carácter netamente instrumental. Es un medio tendiente a obtener dos finalidades que hacen al mejoramiento de la gestión pública, por un lado permite la circulación de la información y la pone al alcance de los usuarios para que puedan fundar adecuadamente su derecho y defender eficientemente sus intereses, permitiéndole al Estado escuchar a entidades especializadas y representativas del sector, lo que a su vez le posibilitará cumplir adecuadamente el mandato constitucional de defender los intereses económicos de los usuarios y, por el otro, contribuye a la transparencia de los procesos y constituye una de las medidas preventivas contempladas en la Convención Interamericana contra la Corrupción tendientes a evitar ese flagelo que con tanta frecuencia nos acecha. 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. Aunque no es claro cual es el rol que juega el ciudadano en la elaboración de los proyectos de normas de alcance general, consideramos que, el hecho de que estén publicados en Internet dichos proyectos no alcanzan para cumplir plenamente con el mandato constitucional de garantizar a la población su derecho de audiencia previa, pues una cosa es que se dé a conocer la información que poseen los poderes públicos, y otra es que el administrado pueda opinar sobre su posición en la toma de cualquier decisión por parte de la administración pública. Es la participación ciudadana, el medio que se presen-

la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental establece que, dicha ley tiene como propósito 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 la Ley Federal de Procedimiento Administrativo. En el caso de los reglamentos, no existe un procedimiento constitucional o legalmente establecido para la emisión de normas por parte de la administración. Por ello, es substancial considerar estos aspectos y acoplarlos en el proceso de diseño y estructuración de los reglamentos administrativos, con base en varios principios, como los siguientes:

El *principio de legalidad*, que surgió de los ideales de la Revolución francesa como una manifestación contra el gobierno absolutista, donde se partía del principio básico de que, la fuente de todo derecho es la personalidad subjetiva del rey en su condición de representante de Dios en la comunidad. Para contrarrestar dicho principio, los ideólogos de la Revolución francesa expresaron que, la fuente del derecho no está en ninguna instancia supuestamente trascendental a la comunidad, sino en esta misma.

La aplicación del principio de legalidad se considera como universal, expresado en la frase de que, las autoridades sólo pueden hacer lo que la ley les permite, pues en el sistema constitucional que nos rige, ninguna autoridad puede dictar disposición alguna que no encuentre apoyo en un

ta hoy como el elemento insustituible de transformación, mediante el cual se cubriría el vacío de legitimidad que se patentiza en la actividad administrativa, por medio de la introducción de una fuente legitimadora democrática en el interior del propio aparato de la administración, que garantice que, en la adopción de las decisiones a su cargo tomen parte todos los sujetos interesados o, al menos, sea valorado el conjunto de los intereses implicados. La participación es una alternativa institucional al desarrollo creciente del sistema burocrático de administración. Frente a este planteamiento, lo que se busca con la participación ciudadana en las funciones administrativas es ofrecer un cauce de expresión de las demandas sociales que sea también útil para controlar las decisiones que las autoridades administrativas adoptan en el marco de sus poderes discrecionales. La publicidad de los actos que emitirá la administración pública es uno de los pilares del sistema democrático y característica esencial del sistema republicano de gobierno. Ello ha sido reconocido por los sistemas jurídicos más avanzados. En esa dirección apunta nuestro régimen jurídico al establecer el legislador que la finalidad de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, es proveer lo necesario para garantizar el acceso de toda persona a la información en posesión de los Poderes de la Unión.

precepto de la ley, asimismo, que el requisito de fundamentación y motivación exigido en el artículo 16 constitucional, implica una obligación para las autoridades de cualquier categoría, de actuar siempre con apego a las leyes y a la propia Constitución, y que las autoridades no tienen más facultades que las que expresamente les atribuye la ley, y que los actos de autoridades administrativas que no estén autorizados por ley alguna, importan violación de garantías. Por ello, con base en el principio de legalidad se inspira el Estado de derecho, de ahí que se obligue a que, la administración pública se sojuzgue a la norma dictada por el Congreso de la Unión, ajustando sus actuaciones en todo momento a una ley preexistente, ley que constituye un límite a la administración pública.

Con base en el *principio de subordinación a la ley*, el reglamento no debe contrariar a la ley y sí en cambio, adecuarse a la ley. Este principio exige que, el reglamento esté precedido por una ley cuyas disposiciones desarrolle, complemente o pormenore y, en la que encuentre su justificación y medida, pues las disposiciones incluidas en una ley no pueden ser modificadas por un reglamento, ya que la facultad reglamentaria se halla regida por la subordinación jerárquica a la misma ley, por lo que esta potestad es subalterna, subordinada a la ley y que no cabe ejercer sin contar con la oportuna y previa base legal, de ahí, que la ley tenga preferencia sobre el reglamento, pues las disposiciones de aquélla no pueden ser modificadas por éste.

Así, las leyes se distinguen de los reglamentos, en que los segundos provienen de un órgano que al emitirlos no expresa la voluntad general del Congreso de la Unión, sino que está instituido para acatarla en cuanto dimana de las normas expedidas por el Poder Legislativo. Por tanto, el reglamento no puede desnaturalizar las figuras jurídicas consignadas en la ley que detalla, como tampoco puede establecer supuestos que no estén previstos en ésta, es decir, no debe ampliar su contenido.

En el contexto del *principio de subordinación a la ley*, tanto ley y reglamento no pueden tener ambos el mismo alcance, por razón del órgano que los expide, ni con base en la materia que consignan ni por la fuerza y autonomía que en sí tienen, ya que el reglamento ha de subordinarse a la ley, de lo cual depende su validez, no pudiendo derogar, modificar, ampliar y restringir el contenido de ésta, ya que sólo tiene por objeto proveer a la exacta observancia de las leyes que expide el Congreso de la Unión. Consecuentemente, el fin del reglamento es, el desarrollo de las normas establecidas en la ley reglamentada; no puede contrariar éstas,

pero sí adecuarlas a las múltiples situaciones que pueden regir. Luego, no es factible utilizar a la facultad reglamentaria como instrumento para llenar lagunas de la ley, para remediar el olvido o la omisión, como tampoco para modificarla.

Por tal motivo, si el reglamento debe enfocarse a indicar los medios para cumplir la ley, entonces no está permitido que a través de dicha facultad, una disposición de tal naturaleza otorgue mayores alcances o imponga diversas limitantes a las contenidas en la norma que busca reglamentar. De tal forma, el reglamento deberá estar precedido por una ley. Además, porque dicho reglamento ha de ser una norma subordinada a ley, ya que de acuerdo al principio de reserva de la ley, impide que el reglamento invada las materias que de manera expresa la Constitución reserva a la ley fundamental, en tanto el principio de subordinación jerárquica del reglamento a la ley, constriñe al Poder Ejecutivo Federal a formular sólo las normas que tiendan a hacer efectivo o facilitar la aplicación del mandato legal, sin contrariarlo, excederlo o modificarlo, como una excepción al principio de subordinación es el Código Fiscal de la Federación, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 31 de diciembre de 1981, y su *Reglamento*, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 29 de febrero de 1984. El Código regula, entre otros temas, la expedición de comprobantes fiscales, aunque, su reglamento contempla más requisitos de comprobación fiscal que el propio Código.

Así, si un precepto reglamentario contempla para la expedición de comprobantes fiscales un requisito no exigido en la ley reglamentada, contraviene los principios que rigen la facultad reglamentaria del Ejecutivo Federal, pues no se concreta a desarrollar, complementar o detallar el ordenamiento legal expedido por el Congreso de la Unión, sino que crea nuevos requisitos. En tal caso, se ha expuesto que, resulta inconstitucional por violación al principio de subordinación jerárquica que rige en materia reglamentaria.

Otro principio de excepción al principio de subordinación, son los *Estatutos con nombre de reglamentos*, como los reglamentos de las sociedades nacionales de crédito, que regulan su organización y funcionamiento. En razón de que, estos reglamentos orgánicos de las sociedades nacionales de crédito no desarrollan, complementan o pormenorizan ley alguna, en la que encuentren su justificación y medida, no están sujetos al principio de subordinación jerárquica respectó de un acto formal y materialmente legislativo, el cual rige la facultad reglamentaria otorgada

por el artículo 89, fracción I, constitucional, al titular del Poder Ejecutivo. Entonces, dichos reglamentos son instrumentos estatutarios que rigen la organización y funcionamiento de una sola persona moral, y que incluso, deben inscribirse en el Registro Público de Comercio. Luego, si no son disposiciones generales y abstractas, sino particulares y concretas, y además, reciben el mismo trato registral que otros instrumentos de particulares, es claro que su emisión no conlleva el ejercicio de la facultad reglamentaria exclusiva del titular del Poder Ejecutivo.

El *principio de reserva de ley*, consiste en que, conforme a la Constitución, hay materias que sólo se regulan por una ley en sentido formal y material. En estos supuestos, la carta magna emplea términos claros y precisos para prevenir que, cierta materia debe regularse por una ley. Este principio, desde su aparición como reacción al poder ilimitado del monarca hasta su formulación en las Constituciones modernas, se ha justificado en la necesidad de preservar los bienes jurídicos de mayor valía de los gobernados (la libertad personal y propiedad), prohibiendo al reglamento contemplar materias reservadas en exclusiva a las leyes del Congreso, como las relativas a la definición de los tipos penales, las causas de expropiación y la determinación de los elementos de los tributos. Entonces, el reglamento, desde el punto de vista material, es un acto legislativo, pero nunca puede comprender tópicos preservados a la ley, o sea, a actos que pueden emanar de la facultad correspondiente al Poder Legislativo, porque desaparecería el régimen constitucional de separación de potestades. Este principio deviene de la necesidad de conservar los bienes jurídicos de mayor transparencia de los gobernados, por lo que se niega al reglamento describir materias cuya regulación se prevé exclusivamente en las leyes expedidas por el Congreso de la Unión.

La reserva de ley no permite la emisión de reglamentos independientes, pero no obstaculiza la colaboración internormativa ley-reglamento, ejercida esa colaboración con arreglo a criterios de clara subordinación. Consecuentemente, es importante determinar los alcances de las reservas de ley que establece la Constitución, determinando hasta qué punto el legislador debe desplegar una materia reservada y qué parte de ésta puede ser desarrollada por el Poder Ejecutivo en ejercicio de su facultad reglamentaria. De ese modo, en aquellas materias en las que existe una reserva de ley, la facultad reglamentaria no podrá determinar sus supuestos básicos, ni el Legislativo puede delegar en el Ejecutivo la facultad de regular éstos, pues la reserva de ley supone una doble obligación: al Ejecu-

tivo, para que no norme a través de su facultad reglamentaria la materia de que se trate, y al Legislativo, para que no haga una remisión en blanco al Ejecutivo, sino que debe regular eficazmente la materia que la Constitución ha designado para que sea regulada, al menos en sus aspectos esenciales, por una ley, y no por alguna otra norma del sistema jurídico.

La reserva de ley pretende la decisión del legislador para impulsar la actividad administrativa, para puntualizar los objetivos, el procedimiento y la organización, defiriendo al Reglamento su concreta articulación. Entonces el objeto del reglamento se determina por las medidas o actos tendientes a la ejecución de las leyes, es decir, considerar los actos que tiendan a lograr la ejecución de las leyes, de ahí que lo abstracto y lo general del reglamento se circunscribe a la zona de ejecución de la ley, a facilitar la aplicación de la ley a las situaciones o casos concretos que ésta regula en sus hipótesis normativas, pudiendo asignar competencias que la ley lo faculte.

## 2. Tipología de reglamentos

Desde la Revolución francesa, la facultad reglamentaria a través de los años ha incrementando su campo de actuación. En aquella época dicha potestad nació con objeto de otorgarle al monarca la facultad de completar las leyes dictadas por el Parlamento. Con el paso del tiempo y como consecuencia de la ampliación de las actividades de la administración pública, actualmente la facultad de dictar reglamentos por el Poder Ejecutivo se ha extendido a casi todas las actividades que realiza la administración. Así, se reconocen cuatro clases de reglamentos: de ejecución, internos de una dependencia, autónomos, delegados y de necesidad y urgencia. De este modo, existen varias clases de reglamentos, dependiendo del criterio a utilizar. En atención al *órgano*, pueden clasificarse en reglamentos de la administración pública para regular una estructura gubernamental, y los reglamentos-ley independientes, que emite el propio órgano legislativo para normar su administración y su propio desempeño; por el *contenido*, hay reglamentos jurídicos que hacen mención a las relaciones de supremacía general respecto una ley, por lo que engloban materias que afectan directa e inmediatamente a los gobernados. Ver anexo III.

*Los reglamentos de ejecución* los emite el órgano Ejecutivo en ejercicio de atribuciones constitucionales, con objeto de aplicar y cumplir las

leyes. La existencia de una ley formal es presupuesto indispensable para la expedición de este tipo de reglamentos, que buscan hacer posible y asegurar la ejecución de la ley; pormenoriza y desarrolla la ley a reglamentar (reglamentación de la ley). La ley que a desarrollar debe ser del ámbito del Poder Ejecutivo (no respecto las leyes relativas a los otros poderes), como sus leyes orgánicas y códigos civiles y penales. De esta forma, estos reglamentos son normas jurídicas abstractas, generales e impersonales, cuyo fin es detallar el contenido de las leyes expedidas por el Congreso de la Unión para hacer posible su aplicación.

Al respecto, es cardinal apuntar la distinción entre reglamentos ejecutivos y reglamentos independientes, entendiendo por aquellos, los que de manera directa y concreta se vinculan a una ley, a un artículo o artículos de una ley o a un conjunto de leyes, de suerte que dicha ley o leyes son completadas, desarrolladas, pormenorizadas o ejecutadas por el reglamento y, los reglamentos independientes, los que se dictan sin una ley previa, a cuya ejecución se atiende.

*El reglamento interior* es el instrumento jurídico que expide el Ejecutivo federal en ejercicio de la facultad que le confiere el artículo 89, fracción I de la Constitución, con el fin de reglamentar las disposiciones legales que proveen potestades a sus dependencias; pero no es privativo de dicho poder y es también materia de los poderes legislativo y judicial, con la finalidad de reglamentar los tópicos de su competencia, estableciendo la distribución de sus atribuciones entre las diferentes unidades administrativas de cada entidad, órgano o dependencia. Se trata de un instrumento jurídico por medio del cual, se distribuye la competencia entre cada uno de los órganos internos que forman las Secretarías de Estado, emitido por el presidente de la República; su texto debe prever el mecanismo para suplir a los titulares en caso de que se ausenten temporalmente; normar las actividades de cada una de las dependencias y señalar las atribuciones de las distintas unidades administrativas que las integran, conforme lo marca la ley.

Por lo que hace a los *reglamentos autónomos*, es pertinente comentar lo siguiente: anteriormente, la Asamblea de Representantes del Distrito Federal tenía facultades para dictar bandos, ordenanzas y reglamentos de policía y buen gobierno, sin la existencia previa de ninguna ley. Esto, de conformidad con el artículo 73, fracción VI, base 3a., inciso a), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Estos reglamentos emitidos por la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, no requería estar di-

rectamente vinculados con ordenamientos de mayor rango, es decir, no sujetaba la diversa facultad de la Asamblea para dictar bandos, ordenanzas y reglamentos de policía y buen gobierno, a la preexistencia de ninguna ley, motivo por el cual, constitucionalmente no era necesario que los reglamentos de esa autoridad regularan otros cuerpos normativos de mayor rango, pues a diferencia del artículo 89, fracción I de la Constitución federal, que sí condiciona la facultad reglamentaria del presidente de la República a la existencia previa de una ley, a cuya pormenorización y concreción administrativa está destinada dicha facultad.

Se trataba de reglamentos autónomos con vida jurídica propia, emitidos por la Asamblea de Representantes del Distrito Federal conforme a las facultades para proyectar reglamentos de policía y buen gobierno en diversas materias. Además, el artículo 115 constitucional instituye el municipio libre, con personalidad jurídica, por lo que, con apoyo en las bases normativas que establezcan las legislaturas de los estados, puedan emitir bandos de policía y buen gobierno, reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus jurisdicciones.

Consecuentemente, en nuestro orden jurídico político, se reconoce que, los ayuntamientos al expedir bandos, ordenanzas o reglamentos, por contener disposiciones de carácter abstracto y general, obligatorias para los habitantes del municipio, son leyes en sentido material. En este orden de ideas, se admite la existencia de *reglamentos autónomos*, en materia de policía y buen gobierno, cuya fundamentación se consagra en el artículo 21 de nuestra carta magna y en las reformas al precepto 115 constitucional, en la fracción II. Así, el legislador otorga al ayuntamiento la potestad de expedir verdaderas leyes en sentido material, sin embargo, se hace necesario distinguir cuál es la materia o alcance de estos reglamentos autónomos, para diferenciarlos de los que no pueden expedirse sin la ley a reglamentar, porque implicarían el uso de facultades legislativas. El artículo 21 constitucional describe los reglamentos autónomos, es decir, los ordenamientos administrativos que no derivan de una ley, como todo el sistema de faltas, la previsión de sanciones, creación de la judicatura especializada y procedimiento respectivo, que se encuentra en normas reglamentarias. El otro caso es el estipulado en el precepto 27 constitucional, con el que, 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.



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 cuentan con vida jurídica propia. No obstante, cuando el contenido de la reglamentación puede afectar en forma sustancial derechos constitucionalmente protegidos de los gobernados, como son, la libertad de trabajo o de comercio, o a su vida, libertad, propiedades, posesiones, familia, domicilio (artículos 14 y 16), etcétera, esas cuestiones no pueden ser materia de afectación por un reglamento autónomo, sin ley regular, pues se estarían ejerciendo facultades legislativas reuniendo dos poderes en uno. Pero la materia del reglamento sí puede dar lugar a un mero reglamento autónomo de buen gobierno, cuando no regula ni afecta en forma sustancial los derechos antes señalados, sino que se limita a dar disposiciones sobre cuestiones secundarias que no las vienen a coartar. Justamente, la carta magna reconoce la potestad para reglamentar disposiciones legales emanadas del Poder Legislativo, otorgando tal facultad al presidente de la República en el artículo 89, fracción I, de dicha ley fundamental.

Estos reglamentos constituyen materialmente una ley, en tanto se tratan de normas administrativas obligatorias, generales e impersonales, debiendo destacar que, su característica es que estén subordinados a la ley, o sea, a una disposición emanada del Congreso de la Unión o de las legislaturas de los estados en el caso de las leyes locales. De ahí que se diga que, constitucionalmente el presidente mexicano tenga relativamente limitadas sus facultades legislativas autónomas, pues al tener en sus manos la facultad reglamentaria puede, en caso de no contar con el apoyo de la legislatura en un régimen de competencia democrática, legislar a través de la figura del reglamento, aunque algunos juristas argumentan que esto es inconstitucional, pues esta particularidad es un ejemplo de cómo el presidente puede burlar las competencias de las Cámaras y abusar por consiguiente de la facultad reglamentaria.

Por ello, en ciertos países, el sistema jurídico reserva a la ley los asuntos importantes y deja como materia de los reglamentos las cuestiones socialmente secundarias. Subsecuentemente, el Poder Ejecutivo goza de competencia exclusiva en las materias que integran la reserva de la administración, por oposición a la reserva de la ley, que contempla un ámbito reservado al legislador. Cada Poder puede actuar válidamente en su esfera de su competencia establecida por la Constitución.

Los *reglamentos delegados* se emiten por el Poder Ejecutivo en virtud de una habilitación que le confiere expresamente el Poder Legislativo a través de una ley formal. Estos reglamentos constituyen normas generales dictadas por el Poder Ejecutivo con base en una autorización o habilitación del Poder Legislativo para regular materias atribuidas constitucionalmente al Congreso de la Unión. Este tipo de reglamentos no derivan de la facultad constitucional prevista en el artículo 89, fracción I, sino de una autorización legislativa para completar una ley, de las llamadas leyes marco. No obstante, mientras la ley constituye la manifestación de la voluntad soberana de la comunidad, que dispone sobre sí misma por conducto de sus representantes en la Cámara, el reglamento expresa la intención de un ente singular a su servicio, quien tiene la exigencia de explicar su actuación, y cuyas normas se justifican en la ley.

Los *reglamentos de necesidad y urgencia*, son normas jurídicas que las dicta el Poder Ejecutivo por causas graves y urgentes para atender las necesidades públicas y regulando materias que corresponden al órgano legislativo. Estos reglamentos son originarios de países cuyo régimen político es de corte parlamentario, como en Italia y España, que son medios que funcionan como verdaderos mecanismos para salvar situaciones de emergencia. La admisión de los reglamentos de necesidad y urgencia en nuestro país convierte al Ejecutivo en un verdadero legislador.<sup>128</sup>

### 3. Configuración del reglamento

Para comenzar el diseño de un texto de una norma jurídica, sea una ley o reglamento, es preciso determinar la materia que la misma regulará. Primero se tendrá que describir el tema principal en forma concisa, clara

<sup>128</sup> Este análisis sobre la facultad reglamentaria y la tipología de los reglamentos, se debe a las reflexiones de los juristas Márquez, Daniel, *Función jurídica de control de la administración pública*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2005, pp. 10, 103 y ss., Sánchez Prichardo, Alberto, *Los medios de impugnación en materia administrativa*, México, Porrúa, 2004, pp. 53 y ss., Martínez Sánchez, Francisco, *El control interno de las Constituciones de los estados de la República Mexicana*, México, Porrúa, 1998, pp. 13 y ss., Nava Negrete, Alfonso *et al.*, “Reglamento”, *Diccionario de derecho administrativo*, México, Porrúa-UNAM, 2003, pp. 227 y ss., Fraga, Gabino, *Derecho administrativo*, México, Porrúa, 1999, pp. 104 y ss., así como del maestro Miguel Alejandro López, investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, en su tesis sobre la Facultad Reglamentaria, que para obtener el grado de maestro en derecho por la UNAM en el año de 2004.

y genérica. A partir de la definición del nombre de la norma jurídica se puede estructurar con nitidez el contenido y organizar la disposición en las materias o temas que abarcará el ordenamiento. Escribir el nombre de la norma jurídica es abordar la esencia y la materia prima que se va a tratar. Por ende, el nombre del reglamento es cardinal, pues todas las normas jurídicas son conocidas por tener un nombre oficial. Primeramente, debe ser indicada la categoría a la que van a encuadrarse, es decir, la mención expresa de la palabra “reglamento”. Esta expresión debe ir seguida de la indicación del objeto, materia o contenido de la norma jurídica, unida a lo anterior mediante alguna oración o partícula; se pueden utilizar las preposiciones de, del, para, que, sobre, etcétera.

El reglamento es la colección ordenada de reglas y preceptos. Se emite por el titular del Ejecutivo para la ejecución de una ley o para el régimen de una dependencia gubernamental. Por ello, es un acto administrativo unilateral, general y obligatorio, que regula situaciones objetivas e impersonales, de ahí que el reglamento lleva un nombre, como el Reglamento de la Ley Federal de Turismo; una fecha de publicación en el *Diario Oficial de la Federación*, como el 9 de noviembre de 1999; de un cuerpo normativo integrado por *títulos, capítulos, secciones, artículos, párrafos, fracciones e incisos*, así como preceptos transitorios. Se trata de la estructura del reglamento.

*Los títulos* son las partes principales en que suelen dividirse los reglamentos, pues el título expresa la unidad de división de un texto general, en cuantas partes esenciales sea necesario para organizar las materias que reglamenta. La ordenación de los temas fundamentales se expresa en el nombre que se da a cada título. La secuencia del desarrollo de la materia puede sugerir o exigir subdivisiones, no para restar importancia al contenido de una por sobre otra, sino para separar conceptual y jurídicamente los objetos jurídicos de cada nuevo conjunto de normas. Esta operación permite el agrupamiento ordenado, claro y funcional de las cuestiones que norma el texto. Dentro de los títulos que componen al reglamento, como principio y por técnica legislativa, se insta una prelación de los asuntos o instituciones que cada título vaya a englobar, es decir, calificar lo más valioso o general, de lo concreto o particular. Esta agrupación en títulos sólo tendrá lugar en reglamentos muy extensos y generales; pero nunca sustituirá a la agrupación primaria de los artículos en capítulos. Los títulos se numerarán en forma progresiva en números ordinales y deben llevar un nombre que identifique su contenido.

Por su parte, los *capítulos* se utiliza para dividir al título para otorgar solidez a la estructura del reglamento; incluso, un tema general puede quedar circunscrito y desarrollado con suficiencia dentro de los límites y amplitud de un capítulo, siempre y cuando su extensión y profundidad no lo rebasen. Esta división del texto de un reglamento ha de contar con una prelación dentro de la estructura ya planteada, y ésta corresponda a la importancia de conceptos y materias que comprenda el reglamento; esta calificación depende de la complejidad del mismo, pues mientras que en unas formas se proyecta una subdivisión de los títulos, en otras se encuentra como parte principal a subdividir. Por tanto, el capítulo es una subdivisión del título, una unidad de división independiente en reglamentos con un contenido unitario, por lo que, la extensión de cada capítulo puede fijarse con base en el número de artículos y dependiendo de la materia, para precisarlos con números romanos y una denominación.

Por su parte, las *secciones* constituyen una división poco usual, ya que la regla general es que, los capítulos sólo se dividan en artículos. El formar secciones significa que, la materia es extensa y que requiere divisiones en su ordenación, pero no resulta suficiente para rebasar el contenido capitular. La sección establece límites para tratar la materia o el objeto de la norma en el todo que comprende el capítulo, y que este todo no se desintegra con la sección, sino que le proporciona una articulación unitaria. La sección es una subdivisión del capítulo que se puede enumerar con cardinales bajo un título.

Además, los *artículos* son las disposiciones numeradas de un reglamento, que significa su unidad básica. En efecto, el artículo es la división elemental y fundamental del reglamento, es la más comprensiva de una disposición legal condensada en una sola o en varias frases. Para facilitar la cita de los textos, esa división recibe un número único, que se sigue sin interrupción dentro de otras divisiones más generales, conformando el cuerpo entero de un reglamento. Los artículos desempeñan la misión de dividir en piezas y articular los cuerpos normativos, logrando que tengan una estructura internamente organizada, a fin de constituir una unidad armónica y enlazada entre sus partes.

Los artículos de un reglamento son diferentes en cuanto a la importancia de su contenido y respecto a la función que cumple dentro del cuerpo general. Esta unidad de división convencional del texto de un reglamento es de mayor importancia, pues contiene la hipótesis normativa elemental, conceptual y reguladora. La división formal de todo texto normativo que

contenga varios preceptos separables se concretará en artículos, como unidad básica de aquella división, salvo las disposiciones de la parte final. Un artículo con buena técnica legislativa, ha de contener de uno a cuatro párrafos.

Igualmente, los *párrafos* constituyen las unidades funcionales secundarias o parciales de la primera unidad normativa, que es el artículo. Los párrafos deben numerarse en forma progresiva, empezando con el número uno (1) y utilizando cifras árabes. Cuando en un artículo se precisen facultades o atribuciones, el párrafo que establece el supuesto general se numerará como párrafo uno. Cuando una fracción se divida en varios párrafos, se numerará la fracción con número romano, seguido del número arábigo que corresponda al párrafo; si un artículo tiene un solo párrafo también va enumerado.

A más de, las *fracciones* se usan para describir atribuciones y obligaciones que en un artículo se otorguen. Es común que el párrafo que antecede a una fracción contenga una regla general o específica. Cada fracción constituye parte de un supuesto normativo o diversos supuestos de una regla que describa el encabezamiento del artículo. Las fracciones se especifican con números romanos, separados con punto y coma, excepto la última, que se apartará con coma. A más de, los *incisos* comprenden la división última de la estructura del texto legal, pues constituyen la norma mínima dentro del texto de un reglamento. Esta división se debe a que, en las fracciones existen pequeñas normas que hay que dividir en varios supuestos. Los incisos se ordenan bajo el sistema de letras minúsculas progresivamente.

## II. LA TÉCNICA LEGISLATIVA Y LA NEGOCIACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DEL PODER EJECUTIVO FEDERAL

Los procesos de construcción de las políticas públicas requieren de leyes creadas o reformadas por el Congreso de la Unión, en virtud de que, el objetivo es percibir los cambios que, en técnica legislativa van reflejando las reglas del juego que contienen dichas políticas. La formulación de las políticas públicas en nuestro país, ha sido distinta en la etapa presidencial fuerte de partido casi único a la etapa del esquema presidencial en la pluralidad, así como del lapso denominado como de gobierno dividido. En esta evolución, ha de considerarse la estructura administrativa,

el cambio vivido en el sistema de partidos y los efectos de estos fenómenos en la negociación de la política pública. Las políticas públicas en la época del sistema presidencial con un partido casi único, podemos percibir diversos fenómenos desde el punto de vista de la administración, que era verticalizada. El presidente de la República conformaba una clase dominante y de confianza con algunos colaboradores o con ciertos secretarios de Estado, pues sus líneas de decisión eran claras, por lo que la concepción de alguna política pública que requiriera de una ley aprobada por el Congreso era de autoría presidencial.

Así, las políticas públicas estaban centralizadas en ese núcleo, y las líneas de mando sobre los secretarios de Estado eran verticales. Esto se debió en gran parte a que, el sistema de partidos se basaba en la presencia casi única del Partido Revolucionario Institucional, encabezado a su vez en el ámbito político por el propio presidente de México. La institucionalidad alrededor de las propuestas de política pública planteadas por el primer mandatario estaban garantizadas, en vista de la combinación de su liderazgo partidista concentrado con el hecho de que, su partido ostentaba una clara mayoría en el Congreso. No obstante, en términos de estructura interna y representativa del PRI, era viable que la presidencia formal del Comité Ejecutivo Nacional y sus líderes sectoriales y de las corporaciones, constituyeran cierta fuerza que obligara al presidente a entablar negociaciones de política pública con dichos líderes. Este Comité Ejecutivo Nacional y los sectores, representaban intereses de distintas clases políticas históricas inmersas en el partido e intereses específicos de los gobernadores.

Es importante destacar que, era necesario que, en las políticas públicas, el presidente y su equipo negociaran con la clase histórica priísta, por ejemplo, las reformas tributarias se discutían con el Comité Ejecutivo Nacional y con los liderazgos de los sectores, y todo proyecto de ley se estudiaba en comisiones por priístas de reconocida lealtad e institucionalidad, contando con basta autoridad y capacidad para perfeccionar la técnica legislativa y los valores históricos de las iniciativas de ley que contenían la política pública presidencial. Entonces, era ineludible negociar con la clase del priísta para impulsar las políticas públicas, aunque el titular del Ejecutivo federal podía impulsarlas y dejar al grupo priísta un espacio reducido y marginal para ello, por lo que en ocasiones la negociación era intensa y hasta ríspida entre la élite presidencial y la partidista, desahogándose dichas negociaciones en el ámbito de lo privado y ale-

jado de la opinión pública. Por ende, la agenda de política pública se configuraba de manera predilecta por el presidente de la República y su gente de confianza. De esta forma, los contenidos de las leyes y sus alcances eran propensos a responder a los grandes proyectos genéricos de la nación y, en consecuencia, a los macro proyectos de política pública.

Posteriormente, en la etapa del régimen presidencial plural, entre 1988 y el año 2000,<sup>129</sup> el Partido Revolucionario Institucional perdió la capacidad de modificar por sí mismo la Constitución, al no contar con las dos terceras partes de la cámara de diputados. Esta pluralidad se agudizó a partir de 1997, cuando el PRI no alcanzó el número de diputados suficiente para poder aprobar cambios a las leyes en el Congreso, pues perdió la mayoría absoluta de la cámara de diputados. Desde entonces, toda política pública que requiriera de cambios legales tendría que contar con la aprobación de los partidos de oposición; por lo que, el principal cambio de esta segunda etapa en el diseño de las políticas públicas, fue la participación de la oposición. Igualmente, en el ámbito administrativo, la expansión de los órganos reguladores desconcentrados y la mayor rigidez y precisión de los procedimientos internos de la toma de decisiones en todos los órganos administrativos, favorecieron una mayor competencia y expansión de la participación de dichas unidades para tomar decisiones sobre la política pública.

Así, las élites de confianza y dominantes cercanas al presidente de la República comenzaron a negociar con mayor frecuencia la opinión y resistencia de especialistas ubicados en otros espacios de la administración pública, como titulares o asesores de secretarios de Estado o titulares de los órganos desconcentrados y descentralizados, por lo que fue aumentando la influencia horizontal de diversos órganos administrativos en el diseño de las políticas públicas, aunado a que, con el fortalecimiento de la pluralidad, el régimen se vio obligado a tomar en cuenta a los partidos políticos para el planteamiento de sus políticas públicas, participando el presidente de la República, las cúpulas de los comités centrales y los grupos parlamentarios de los partidos políticos. Esto conllevó a un crecimiento de la influencia de los liderazgos de los partidos políticos en el

<sup>129</sup> A cerca del diseño del régimen de partidos y su cambio estructural en México en el año 2000, véase Ávila Ortiz, Raúl, “¿Atrapado sin salida? Tendencias y dilemas contemporáneos de la democracia, los sistemas políticos electorales y el derecho electoral”, *Derecho constitucional*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2004, pp. 41 y ss.

diseño de la agenda de políticas públicas, así como en el contenido de los temas y de las iniciativas legislativas. Por ende, las políticas públicas en la pluralidad se caracterizaron por el aumento del debate hacia el interior de la administración y por una mayor influencia de las corrientes de los partidos políticos, tanto para establecer la agenda de la política pública como en su diseño.

Subsiguientemente, la política pública sería diseñada en el marco de un gobierno dividido, que es en el sexenio actual, que da lugar a nuevos parámetros desde varios ángulos, en términos de la administración, el sistema y la estructura de los partidos, las arenas de discusión y la agenda pública. El primer cambio es la alternancia y distribución del poder en la administración pública y el Poder Legislativo. Anteriormente, las estructuras político-administrativas mostraron el liderazgo presidencial capaz para generar institucionalidad política en la administración y en su partido, puesto que su arbitraje era un distribuidor de premios y castigos políticos, en función a lealtades. Estos factores se reproducirían similarmente al interior de los partidos políticos, por la influencia que los grupos partidistas de los comités directivos y las coordinaciones de los grupos parlamentarios tenían para premiar y castigar a sus militantes y legisladores. Sin embargo, la derrota presidencial del PRI y el fenómeno democratizador interno de los partidos políticos, neutralizó la capacidad de los liderazgos para instrumentar premios y castigos con base en la respuesta que militantes y legisladores tenían ante una política pública de interés para sus coordinadores o para la vertiente partidista. Por ello, ahora cada legislador y grupo al interior de los partidos puede tener el mismo grado de influencia y poder plantear políticas públicas, aunque esto ha provocado que, al interior de los partidos no es muy claro el dominio de alguna élite que garantice cohesión y unidad frente a alguna política pública.

Esta complejidad de las políticas públicas y los múltiples problemas por resolver han permitido una mayor fuerza y autonomía a las diversas unidades de la administración pública federal para diseñar su agenda de políticas públicas. Esta distribución del poder a originado una dispersión política y una desarticulación administrativa, pues se ha intensificado la disputa por el dominio de la agenda pública entre unidades administrativas y entre los propios legisladores, dando pauta al surgimiento de varias estrategias, como las que buscan aliarse con la opinión pública, como un factor de presión para los adversarios de la política pública en



debate. Ello hace complejo el cálculo y la previsión del rumbo de las políticas públicas del estado mexicano, razón por la cual, se percibe que, los grupos organizados de la sociedad vayan adquiriendo cada vez mayor influencia en el planteamiento de las políticas públicas, estableciendo directamente relaciones con servidores públicos o con legisladores, de forma tal que, se constituyen en impulsores indirectos de sus asuntos de interés, como los grupos organizados de vehículos de procedencia extranjera que impulsaron ley, los afectados por el sistema de ahorro popular, organizaciones no gubernamentales, etcétera.

De esta forma, los particulares poco a poco se han incorporado en la conformación de la agenda sobre las políticas públicas, debido en gran parte, a la gran dispersión del poder de influencia en los funcionarios, los legisladores y los grupos de la sociedad para conformar la agenda de las políticas públicas, razón por la cual, la negociación y el cabildeo son básicos para construir las normas jurídicas que darán forma a las políticas públicas, como los encuentros intensos en el seno de la administración pública antes de enviar una iniciativa desde el ejecutivo, los grupos parlamentarios y en las negociaciones al interior de las comisiones legislativas, ya que, en el proceso de convertir una iniciativa en dictamen y posteriormente en ley, se conjugan aspectos técnicos, sociológicos, económicos, culturales y políticos, propiciando una competencia política en el diseño de la agenda y en la inserción de contenidos a un proyecto de política pública desde una iniciativa. Por eso, no es fácil prever el grado y tipo de alianzas u oposiciones que alguna ley sufriera respecto cierta política pública en el Congreso de la Unión, por lo que, cada etapa del proceso legislativo se convierte en un escenario distinto de estrategia y resultado, que deja incierto el resultado final de la propuesta de una ley, como marco reglamentario de una o varias políticas públicas.<sup>130</sup>

En la disputa de agendas y contenidos de política pública plasmada en ley, cualquier grupo público o privado puede imponer su agenda y su postura. Por tanto, es cardinal identificar a los influyentes en la administración y en el Congreso, para implementar el cabildeo en el marco del proceso legislativo, con el fin de plasmar jurídicamente el horizonte del diseño de las políticas públicas que serán aplicadas por las dependencias y

<sup>130</sup> Tocante la participación del Poder Legislativo en el diseño y supervisión de las políticas públicas, véase Fernández Segado, Francisco, *Estudios Jurídico-Constitucionales*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2003, pp. 439 y ss.

entidades de la administración pública, pues éstas día con día captan los problemas derivados de las imperfecciones en la aplicación de una norma legal y, por tanto, las necesidades de ajustes legislativos.

En este contexto, en el marco de nuestro federalismo, es frecuente encontrar resistencias a los cambios legislativos que apoyen una política de descentralización que transfiera atribuciones federales a los órganos de gobierno estatales o municipales, pues ello implicará una reducción de facultades para los órganos centrales y, seguramente, una disminución en sus estructuras administrativas y ocupacionales. De ahí que, el funcionario se pueda sentir tentado por un aumento en la regulación legislativa que conlleve el incremento de sus funciones, de sus estructuras y de sus subalternos. Por ello, los proyectos de iniciativa de leyes, acuerdos, decretos y reglamentos deben contar con una manifestación de impacto regulatorio para determinar en su momento, los costos de cumplimiento que la norma traerá para los particulares en relación con los beneficios de la regulación, así como un análisis de otras alternativas de regulación.

Se trata de mejorar la regulación, evitando al máximo la creación de normas innecesarias o ineficaces. Entonces, ¿cómo debería reflejarse la pluralidad cultural de la sociedad mexicana en la regulación del procedimiento legislativo? ¿Qué tipo de impacto tiene o debería tener la pluralidad cultural en la conformación de las leyes que norman las políticas públicas? ¿Qué es lo que, desde una perspectiva sensible a la mencionada pluralidad cultural, tendría que cambiar en la manera de hacer nuestras políticas públicas? ¿Cuál debería ser el tratamiento legal para el Estado mexicano multicultural y políticamente plural?

### III. LA TÉCNICA LEGISLATIVA EN LOS DOCUMENTOS JURÍDICO-ADMINISTRATIVOS EN EL PODER EJECUTIVO FEDERAL

La administración pública federal es centralizada y paraestatal, conforme a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que distribuirá los negocios administrativos de la Federación, a cargo de las Secretarías de Estado y departamentos administrativos, además de definir las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación. En cambio, las leyes determinarán las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal, o entre éstas y las Secretarías de Estado y departamentos admi-

nistrativos. En el mismo sentido, el artículo 73 de la Constitución mexicana en su fracción XI establece que, el Congreso tiene la facultad para crear y suprimir empleos públicos de la Federación y señalar, aumentar o disminuir sus dotaciones. Así, las Secretarías de Estado dependen del Ejecutivo Federal, sin embargo, han sido creadas y reglamentadas por el Congreso de la Unión mediante la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. El artículo 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, especifica la creación de tales instituciones gubernamentales. Las Secretarías de Estado constituyen la parte material del Poder Ejecutivo en un Estado constitucional, ya que se integra por funcionarios que reciben el nombre de ministros o secretarios.

Para el estudio, planeación y despacho de los negocios del orden administrativo, el Poder Ejecutivo de la Unión contará con las siguientes Secretarías de Estado: Secretaría de Gobernación; Secretaría de Relaciones Exteriores; Secretaría de la Defensa Nacional; Secretaría de Marina; Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural; Secretaría de Comercio y Fomento Industrial; Secretaría de Comunicaciones y Transportes; Secretaría de la Contraloría; Secretaría de Desarrollo Social; Secretaría de Educación Pública; Secretaría de Energía; Secretaría de Hacienda y Crédito Público; Secretaría de la Reforma Agraria; Secretaría del Medio Ambiente; Secretaría de Salud; Secretaría de Turismo y Secretaría del Trabajo. El Poder Ejecutivo Federal, se complementa para el ejercicio de las amplias facultades que le asigna la Constitución y las leyes, con una Procuraduría General de la República y un Consejero Jurídico del Gobierno, previsto por el artículo 102 de la Constitución General de la República; así como por las entidades de la administración pública paraestatal, organismos descentralizados y desconcentrados, y fideicomisos públicos.<sup>131</sup>

Es importante comentar que, un *secretario* es un sujeto encargado de atender la correspondencia, extender las actas, dar fe de los acuerdos y custodiar los documentos de una oficina, asamblea o corporación. En términos generales, se puede afirmar que, el incremento de la burocracia fue consecuencia de la extensión territorial que alcanzaron algunos pueblos pertenecientes al Imperio Romano, que fue generando la necesidad de investir con facultades explícitas a individuos que gozaban de la confianza del César, para que cumpliesen con los mandatos que éste les en-

<sup>131</sup> Para una mejor comprensión de la integración de la Administración Pública Federal, véase Márquez, Daniel, *Función Jurídica de control...*, op. cit., nota 107, pp. 1 y ss.

cargaba. De aquí surge la figura del Secretario, que se consolidó durante las monarquías absolutas y después adquiere mayor consenso con la división de poderes y el surgimiento del sistema presidencial. En tres sentidos se puede explicar el vocablo “secretarios”: primero, con referencia a los funcionarios que auxilian en sus labores al primer ministro o presidente de la Nación, al frente de ministerios, departamentos de Estado o Secretarías de Estado; en segundo sentido, la figura de los secretarios es analizada como funcionarios importantes que laboran como cuerpo técnico de apoyo en los parlamentos o asambleas legislativas; en un tercer sentido se refiere a los legisladores, que son secretarios de alguna comisión o comité, o bien, de la mesa directiva.

En el primer plano, los secretarios o ministros, en el ejemplo de Inglaterra son propuestos por el primer ministro con aprobación del soberano en su designación. El primer ministro selecciona ministros para su gabinete. Los ministros con mayor importancia son: el ministro representante de la Corona y el ministro de Estado y secretario parlamentario. Cada ministro es completamente responsable por el trabajo o actividades desarrolladas en su departamento. En Inglaterra el Gabinete se integra por un primer ministro, quien selecciona a sus auxiliares o ministros de entre los legisladores. El Gabinete es investido con los poderes Ejecutivo y Legislativo, siendo individual y colectivamente responsables ante el parlamento; el procedimiento dentro del Gabinete es secreto; se puede distribuir el trabajo en cantidad considerable a los comités, pero siempre bajo una responsabilidad ejecutiva. Otros países se guían por el modelo de Gabinete inglés, tal es el caso de Canadá, en donde al formular su Gabinete admite sugerencias y consideraciones por parte de sus provincias. En Australia copian la práctica inglesa de incluir en el Gabinete solamente ministros seleccionados. En la India, el Gabinete forma parte del Consejo de ministros el cual es responsable de formular la política del Gobierno. El Consejo de ministros es colectivamente responsable ante la Cámara de Representantes. El primer ministro está al frente del Consejo y determina quien de los ministros será miembro del Gabinete. En este país, los ministros son designados por el presidente y los gobernadores de los estados a propuesta del primer ministro y el jefe de ministros; si un ministro no es miembro de cualquiera de las cámaras durante seis meses, será impedido para ser ministro; los salarios y prestaciones son señalados por la ley y aprobados por el parlamento y las legislaturas de los

estados. Un ministro no es responsable ante la Cámara de Representantes, pero el Consejo de ministros (o Gabinete) sí lo es.

Asimismo, es interesante considerar que, desde el antiguo Egipto, los faraones dividían las tareas a realizar fuera y dentro de los límites de la ciudad, así como, la jerarquía respecto a la importancia que éstas tenían o adquirirían, según fuera el caso. En los imperios romanos de oriente y occidente se incrementó la burocracia, debido a la extensión sobre la que dominaban y para lo cual crearon un sin número de instituciones y figuras públicas que enriquecieron el desarrollo de las actividades realizadas por los órganos gubernamentales. En épocas modernas se ha hecho indispensable la existencia de determinadas áreas administrativas al interior de todos los gobiernos. Es así como se consolida la existencia de los ministerios, departamentos de Estado o Secretarías de Estado. En el sistema presidencial se les denomina departamentos de Estado o secretarías. En Estados Unidos de Norteamérica, son designados por el presidente, debido a que la Constitución establece una división más tajante, al designar una administración centralizada y al frente de ella al jefe del Ejecutivo nacional.

Estos organismos institucionales de la administración pública centralizada y paraestatal son importantes para la técnica legislativa, en relación con el derecho constitucional y administrativo, pues emiten varios documentos jurídico-administrativos, unos de carácter obligatorio general y otros al interior de esas dependencias. Estos documentos son los siguientes:

- Decretos.
- Acuerdos.
- Convenios.
- Circulares.
- Oficios-circulares.
- Programas.
- Manuales.
- Instructivos.
- Reglas.
- Planes.
- Normas Oficiales Mexicanas.
- Normas mexicanas.
- Normas técnicas.

- Normas.
- Normas generales.
- Estatutos.
- Contratos administrativos.
- Condiciones generales.
- Ordenes.
- Resoluciones.
- Bases, políticas y lineamientos.
- Bases de coordinación.
- Anexos.
- Declaratorias.
- Aclaraciones.
- Avisos.
- Fe de erratas.
- Contratos ley.

Los referidos instrumentos jurídico-informativos interpretan un ordenamiento para asegurar la igualdad de trato a los particulares que se encuentren en una situación jurídica. Dichas disposiciones legales pueden servir de fundamento de un acto de autoridad, pues se basan en la delegación administrativa para emitir disposiciones jurídicas. Es la decisión de un órgano de la administración pública según su normatividad aplicable, para que la misma se ejerza por otro órgano hasta que dicha decisión sea revocada. Esta delegación hace referencia a una atribución propia del órgano delegante sobre el ente administrativo que la va a ejercer.

La delegación exige la publicación del acto administrativo a través del instrumento jurídico-administrativo para dar a conocer el derecho, como es el *Diario Oficial de la Federación*, el *Semanario Judicial de la Federación*, los periódicos de los gobiernos estatales, las gacetas parlamentarias y municipales. Este es un requisito de validez, por lo que esta tarea busca la eficacia de la gestión pública, pues se habilita a la estructura del Poder Ejecutivo para regular ciertas materias, que de otro modo le estarían vedadas. Se trata de una autorización para que la administración pública utilice su poder normativo propio, cuyo documento tendrá el rango de norma jurídica, pues se dicta de forma complementaria en la materia que una ley regula; es un acto jurídico-administrativo, una acción unilateral de la Administración pública; es una declaración de voluntad del conocimiento o de deseo emitida por la administración en ejercicio de sus funciones.

Este acto administrativo se dicta en ejercicio de la función administrativa, sin importar qué órgano la ejerce, para adquirir efectos jurídicos o eficacia a partir de su notificación. La Ley Federal de Procedimiento Administrativo requiere como requisito esencial, cuya violación produce nulidad del acto administrativo, la correcta motivación del mismo, es decir, que se expresen en forma concreta las razones que inducen a emitir el acto. Esta exigencia legal no es aplicable con igual rigor para el reglamento que para el acto administrativo. Los actos administrativos de alcance general, tales como reglamentos, decretos, acuerdos, normas oficiales mexicanas, circulares y formatos, así como los lineamientos, criterios, metodologías, instructivos, directivas, reglas, manuales, disposiciones que tengan por objeto establecer obligaciones específicas cuando no existan condiciones de competencia y cualesquiera de naturaleza análoga a los actos anteriores, que expidan las dependencias y organismos descentralizados de la Administración Pública Federal, deberán publicarse en el *Diario Oficial de la Federación* para que produzcan efectos jurídicos.

No obstante, la emisión de cientos de normas jurídicas con forma y alcances iguales a las de un reglamento, contribuye a que no exista seguridad jurídica dentro del sistema jurídico. La maraña jurídico-administrativa emitida por la administración pública a la que se enfrenta cualquier administrado, hace que sus posibilidades de conseguir sus fines se vean disminuidas. La emisión de normas de alcance general por parte de la administración ha crecido en casi todos los países. Por eso, se dice que, es una fórmula infalible para abusar del poder que la Constitución ha otorgado al Poder Ejecutivo, de ahí que, el derecho administrativo se conforme por un universo disperso de cientos de leyes, reglamentos, decretos, acuerdos, circulares, planes (anuales, sexenales, trienales, regionales, por sectores de la economía), criterios, reglas generales, normas oficiales mexicanas, miscelánea fiscal y normas en general.

Por tanto, la normatividad administrativa se ha convertido en la expresión jurídica de la actividad de la administración pública, bajo los referidos documentos jurídico-administrativos expedidos por los órganos administrativos de la más variada jerarquía, y que corresponden a verdaderos reglamentos. De ahí que se argumenta que, la potestad reglamentaria en los países latinos se multiplicó durante el siglo XX, desde el punto de vista cuantitativo y cualitativamente, pues aparecieron nuevas formas reglamentarias que rebasaron el límite tradicional de la ejecución de las leyes; incluso, se considera que, esos documentos administrativos son una exten-

sión de los reglamentos, erigiéndose en una basta y problemática fuente del derecho administrativo. Esta extensión ocurre de una tendencia de la administración a fijar continuamente, sin demasiado estudio ni reflexión, normas generales propias para todo lo que hace, por ejemplo, hasta los pliegos de bases y condiciones de una licitación son reglamentarios, frecuentemente modificatorios de textos anteriores y sin innovaciones reflexivas, con lo cual, cada contrato de la administración cuenta con su reglamento propio, único y exclusivo; también se estiman como reglamentos, todas aquellas resoluciones de los órganos que plasmen normas generales, por lo que, el servidor público habrá de tener presentes esas resoluciones.

El acto administrativo proviene de la administración pública.<sup>132</sup> Esta se integra por un conjunto de entes con personalidad jurídica y que ejercen ciertas potestades, por lo que este acto ha de emanar de un órgano competente de la Administración. La competencia es en razón del territorio, de la materia y de la jerarquía. Para cada tipo de acto o documento administrativo las referidas normas regulan ciertos aspectos, tales como, calidad y formato del papel a utilizar; membretes; lados de la hoja a utilizar (uno o los dos, según el caso); color de la cinta de la máquina de escribir; márgenes superior, inferior y laterales; sangrías y espaciamiento interlíneas; ubicación de determinados textos con relación a los márgenes; partes del texto que deben escribirse con letras mayúsculas; forma de escribir las cantidades; sellos; ubicación de las firmas, y cantidad de copias.

Los titulares de las dependencias de los órganos administrativos son personas físicas, cuya actuación se hace bajo ciertas competencias establecidas en la ley. Estas personas deben gozar de ciertas condiciones legales para su ejercicio y no encontrarse en incompatibilidad. La voluntad del titular no debe estar viciada, en razón de que, los presupuestos de hecho

<sup>132</sup> Los órganos centrales para realizar sus funciones, se basan en poderes o facultades que en su conjunto complementan la relación jerárquica, como la decisión para resolver en cualquier sentido; de nombramiento para designar y remover a los colaboradores; de mando para ordenar el trabajo a los inferiores; de revisión, facultad de los superiores para revisar el trabajo de los inferiores; de vigilancia o supervisión a los subalternos; disciplinario, facultad para sancionar con base en la ley, ya sea verbal, apercibiendo, suspendiendo o cesando de las funciones, así como para resolver conflictos de competencia (el superior determina qué subalterno conoce de un asunto). Además, los órganos centrales en cuanto a su organización y funcionamiento están sujetos al régimen político; si es presidencial, son instancias subordinadas y manejadas por el presidente, el que decide quiénes serán sus titulares y su desenvolvimiento; en un régimen parlamentario, el primer ministro y los ministros están sujetos a la censura de los parlamentarios, por lo que su actuación es más controlada, ya que su integración, depende del partido mayoritario en el órgano legislativo.



son aquellas circunstancias tácticas que han de concurrir necesariamente para la actuación de la potestad conferida al órgano administrativo. Estos presupuestos persiguen el fin que define la norma creadora de la potestad. Al proceder dicha atribución directamente de la ley, es un elemento normativo del acto, por lo que si se aparta de él se origina una desviación de poder, que posteriormente podría ser controlable por el juez.

Estos actos de la administraciones pública se dirigen al gobernado o al propio gobernante. El fin es emitir decisiones (actos) capaces de crear, modificar o extinguir derechos y deberes de gobernantes y gobernados, sin el concurso de los órganos jurisdiccionales y sin el consentimiento de los destinatarios. Estas decisiones pueden ser impuestas por la Administración, incluso coactivamente (ejecución forzosa), sin precisar la aprobación judicial ni el consentimiento de los destinatarios.

La emisión y aplicación de los referidos actos administrativos tienen sus límites, atendiendo el principio de legalidad: fundamentarse y motivarse por escrito para acceder al mundo del derecho; respetar las garantías constitucionales del gobernado, como la necesaria autorización judicial de entrar en el domicilio para ejecutar decisiones administrativas y los supuestos de suspensión de la ejecución de los actos en vía de recurso administrativo o contencioso-administrativo ante los tribunales de carácter administrativo. Cualquiera que sea la amplitud del objeto de un cuerpo legal, es aconsejable precisarlo en un solo cuerpo normativo y no yuxtaponer dos o más objetos, aunque guarden relación entre sí. Aunque existen leyes codificadoras que regulan una materia de un sector jurídico, en ciertos casos es recomendable elaborar dos o más textos jurídicos.

La finalidad no es provocar incertidumbre jurídica al gobernado, así como al interpretarla y aplicarla por la autoridad pública, pues al buscar la *congruencia* de una legislación se atiende a la *seguridad jurídica*. Esto conlleva la estricta observancia de los derechos subjetivos públicos del gobernado, es decir, de aquellas garantías individuales y sociales que la Constitución Política establece y constituyen una limitación al poder público. Entonces, esta congruencia, principio consagrado en el artículo 14 constitucional, debe preverse en los documentos jurídico-administrativos mencionados con anterioridad. La presente garantía es un derecho frente a las autoridades administrativas y judiciales, así como ante los órganos legislativos. Significa que los actos legislativos han de realizarse dentro de los límites que señalan las Constituciones del ámbito local y el federal (ver anexo IV).

#### IV. LA TÉCNICA NORMATIVA EN EL PODER EJECUTIVO DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS

El Poder Ejecutivo de las entidades federativas se constituye de acuerdo con la Constitución Política y la Ley Orgánica de la Administración Pública de los Estados. En el Distrito Federal es el Estatuto de Gobierno y su Ley Orgánica de la Administración Pública.<sup>133</sup>

Conforme la Constitución Política de nuestro país, este poder es unipersonal, dura en su encargo seis años, se elige de forma directa y no podrá reelegirse; su titular permanece en su responsabilidad seis años, de acuerdo el artículo 116 fracción I, párrafo 1o., podrá ser gobernador el ciudadano mexicano por nacimiento y nativo de su estado o con residencia efectiva no menor a cinco años anteriores al día de la elección, pero no podrá reelegirse para el periodo inmediato el gobernador sustituto, interino o provisional o el ciudadano que desempeñe el cargo los dos últimos años, según el artículo 116 fracción I.

Dentro de las facultades en materia legislativa del titular del Ejecutivo estatal, puede establecer escuelas conforme los criterios que emita el Congreso de la Unión y en coordinación con la federación, según el artículo 3o. fracción IX y 73 fracción XXV; aplicar las leyes que emita el Congreso local y hacer uso de la facultad reglamentaria para su exacta observancia y mejor proveer en la administración pública; publicar y hacer cumplir las leyes federales, según el artículo 120; protestar y hacer guardar las Constituciones federal y la local, según el numeral 128; proyectar y operar sus planes de trabajo sexenal y sectoriales, así como celebrar convenios con las autoridades federales, estatales y municipales con apego a la legalidad. Esto se refleja en documentos jurídico-administrativos que emite el titular del Ejecutivo estatal y su aparato gubernamental. Ver anexo V.

#### V. LA TÉCNICA LEGISLATIVA EN LA CREACIÓN DE ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS, DESCONCENTRADOS Y AUTÓNOMOS

Si una ley necesita de una institución pública distinta a las previstas para ser ejecutada, debe analizarse la funcionalidad de las existentes, an-

<sup>133</sup> Para visualizar lo trascendental de los poderes de las Entidades federativas, en especial su Poder Ejecutivo, véase Martínez Sánchez, Francisco, *El Control interno de las Constituciones de los estados de la República*, México, Porrúa, 1998, pp. 37 y ss.

tes de proceder a la creación de una de ellos. Así, se pueden reestructurar y redefinir atribuciones, con el fin de evitar el crecimiento innecesario de las estructuras administrativas. La administración pública federal es centralizada, descentralizada, desconcentrada y paraestatal, conforme la normatividad jurídica que expide el Congreso de la Unión. Dicha legislación distribuye los negocios del orden administrativo de la Federación.

En caso de implementarse estructuras administrativas distintas a las existentes, es pertinente establecer su naturaleza jurídica y sus funciones, acordes con la materia del proyecto legislativo. Los órganos desconcentrados son las unidades administrativas a las que un órgano central transmite parte de sus funciones, con el objeto de acercar la prestación del servicio al usuario y descongestionar el poder. Estos órganos son parte de los centrales, ya que son creados para cumplir atribuciones que corresponden a la competencia de éstos. Respecto a la instauración de órganos desconcentrados, existen dos planteamientos: el primero, con la idea regional, es decir, que se desincorporan funciones a ciertos sitios geográficos de un país; la segunda, con un carácter atributivo, refiriéndose tan sólo a desconcentrar facultades. Dentro de las ventajas que se le atribuyen a los órganos desconcentrados, la doctrina contempla las siguientes: la acción administrativa es más rápida y flexible al descongestionar la actividad; propicia el acercamiento entre autoridad y particulares, ya que el órgano puede conocer más de cerca los problemas y motiva la eficacia de los órganos inferiores al otorgarles la responsabilidad de ciertos asuntos.

Es pertinente que establezcamos la diferencia entre órganos desconcentrados y órganos descentralizados; los primeros son subordinados a uno central, mientras que los segundos, dependen indirectamente del Poder Ejecutivo; los desconcentrados pueden contar o no con personalidad jurídica y patrimonio propio, mientras que los descentralizados siempre lo tienen; en cuanto a facultades, la de los desconcentrados son limitadas y la de los descentralizados son autónomos. En ambos casos, la desconcentración y la descentralización buscan separarse del centro. De esta forma, los órganos desconcentrados y descentralizados se crean por ley o decreto por parte del órgano legislativo federal o local, así como del Ejecutivo federal y estatal. Se dotan de personalidad jurídica, patrimonio propio y una organización legal. Hay algunos organismos descentralizados con funciones de autoridad, como el Instituto Mexicano del Seguro

Social (IMSS), el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT), la Procuraduría Federal del Consumidor (PROFECO).

Así, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal contempla que, para la más eficaz atención y eficiente despacho de los asuntos de su competencia, los Secretarios de Estado y los departamentos administrativos, podrán contar con órganos administrativos desconcentrados que les estarán jerárquicamente subordinados y tendrán facultades específicas. La distribución de competencias se puede dar por ley, decreto o manifestarse en un reglamento, donde intervendría el parlamento, al ser el encargado de crear, modificar, adicionar, abrogar y derogar los ordenamientos jurídicos; en otros casos se otorga por algún acuerdo secretarial que delegue las facultades administrativas; en el primer supuesto, se dice que, la competencia de los órganos desconcentrados es directa y en el segundo caso derivada. Por ello, el motivo de la creación de estos órganos es compartir facultades, que en un momento dado, un órgano central no puede atender cabalmente debido al cúmulo de atribuciones.

Las Leyes Orgánicas de la Administración Pública Federal y de las Entidades Paraestatales y de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, también constituyen el marco de referencia inmediato para establecer la naturaleza jurídica de cada órgano administrativo. Al mismo tiempo, se consideran las disposiciones constitucionales que fundamentan la naturaleza jurídica de cada institución, así como los criterios doctrinales y jurisprudenciales pertinentes. En las entidades federativas, las leyes orgánicas de la administración pública son el marco de referencia para integrar los referidos órganos administrativos.

El presidente de la República se apoya en las entidades administrativas que él crea y las que instituye el Congreso de la Unión. De esta forma, es factible ubicar a estos organismos por áreas estratégicas, según el artículo 25 constitucional. El sector público se encarga de las áreas estratégicas previstas en el artículo 28 de la carta magna, por lo que el gobierno federal mantiene la propiedad y el control sobre los organismos que se establezcan.<sup>134</sup> Ver Anexo VI.

<sup>134</sup> Serra Rojas, Andrés, *Derecho económico*, México, Porrúa, 1999, pp. 183 y ss.

Banco de México. El marco jurídico básico del Banco de México, es la Ley del Banco de México, Ley Monetaria de los Estados Unidos Mexicanos, Ley de la Casa de Moneda de México, Ley de Ahorro y Crédito Popular, Ley de Concursos Mercantiles, Ley de Instituciones de Crédito, Ley de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro, Ley de Protección al Ahorro Bancario, Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros, Ley de Sociedades de inversión, Ley de Mercado de Valores, Ley Federal de Instituciones de Finanzas, Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros, Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares de Crédito, Ley Orgánica del Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros, Ley Orgánica del Banco Nacional de Comercio Exterior, Ley Orgánica del Banco Nacional del Ejército, Fuerza Aérea y Armada, Ley Orgánica del Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, Ley Orgánica de Sociedad Hipotecaria Federal, Ley Orgánica Financiera, Ley para Regular las Agrupaciones Financieras, Ley para Regular las Sociedades de Información Crediticia, así como reglamentos, el Reglamento Interior del Banco de México, reformas y adiciones al Reglamento Interior del Banco de México. Con base en esta legislación, se emiten decretos, acuerdos, disposiciones generales, circulares, normas, reglas, entre otros documentos. Ver anexo VI.

Instituto Federal Electoral. Con base en la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, Estatuto de Servicio Profesional Electoral y del Personal del Instituto Federal Electoral, el IFE puede emitir acuerdos, resoluciones, bases, políticas y lineamientos, entre otros documentos jurídico-administrativos. Ver anexo VI.

Comisión Nacional de Derechos Humanos. Con base en la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, el Reglamento Interno de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, el decreto por el que se reforma y adiciona el artículo 102, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, puede emitir acuerdos, manuales, lineamientos, entre otros. Ver anexo VI.

Universidades Públicas. Universidad Nacional Autónoma de México. Con base en su Ley Orgánica, el Consejo Universitario y las Secretarías de la Universidad, pueden emitir estatutos, reglamentos, acuerdos, disposiciones generales, bases y reglas. Ver anexo VI.

Universidad Autónoma Metropolitana. La normatividad interna de esta Universidad se integra con reglamentos, lineamientos, políticas generales, reglas, tabuladores, entre otros. Ver anexo VI.

Universidad Autónoma Chapingo. Su reglamentación doméstica se integra por la Ley que crea la Universidad Autónoma Chapingo, así como reglamentos. Ver anexo VI.

Universidad Autónoma Metropolitana. La normatividad interna de esta Universidad se integra con reglamentos, lineamientos, políticas generales, reglas, tabuladores, entre otros. Ver anexo VI.

Universidad Autónoma Chapingo. Su reglamentación doméstica se integra por la Ley que crea la Universidad Autónoma Chapingo, así como reglamentos. Ver anexo VI.