



32190
5
2 ef

**CENTRO DE ESTUDIOS
UNIVERSITARIOS**

CLAVE 3219

INCORPORADO A LA

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

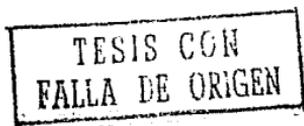
ESCUELA DE DERECHO

"ANALISIS DE LA NATURALEZA JURIDICA DEL REGLAMENTO
PARA EL FUNCIONAMIENTO DE ESTABLECIMIENTOS
MERCANTILES Y CELEBRACION DE ESPECTACULOS PUBLICOS
EN EL DISTRITO FEDERAL"

TESIS PROFESIONAL
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
LUCIO ALEJANDRO MERCADO DIAZ



MEXICO, D. F.



1991



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis está protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

I N D I C E

	III
	PAG.
AGRADECIMIENTOS.....	I
INDICE.....	III
INTRODUCCION.....	I
CAPITULO PRIMERO.	
ANTECEDENTES HISTORICOS DE LOS REGLAMENTOS.	
A) ANTIGÜEDAD.....	8
B) EDAD MEDIA.....	21
C) EPOCA MODERNA.....	28
CAPITULO SEGUNDO.	
LOS REGLAMENTOS EN LA LEGISLACION MEXICANA.	
A) CLASIFICACION DE LOS REGLAMENTOS EN LA LEGISLACION MEXICANA.....	36
B) NATURALEZA JURIDICA DE LOS REGLAMENTOS EN LA LEGISLACION MEXICANA.....	43
C) CARACTERISTICAS DE LOS REGLAMENTOS EN LA LEGISLACION MEXICANA.....	48
CAPITULO TERCERO.	
LOS REGLAMENTOS Y LAS FACULTADES LEGISLATIVAS.	
A) FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL DE LOS REGLAMENTOS.....	54
B) CONGRESO DE LA UNION.....	66
C) ASAMBLEA DE REPRESENTANTES.....	78

CAPITULO CUARTO.

EL REGLAMENTO PARA EL FUNCIONAMIENTO DE ESTABLECIMIENTOS
MERCANTILES Y CELEBRACION DE ESPECTACULOS PUBLICOS EN EL
DISTRITO FEDERAL.

A) ANTECEDENTES HISTORICOS DEL REGLAMENTO PARA EL FUNCIONAMIENTO DE ESTABLECIMIENTOS MERCANTILES Y CELEBRACION DE ESPECTACULOS PUBLICOS EN EL DISTRITO FEDERAL.....	87
B) NATURALEZA JURIDICA DEL REGLAMENTO PARA EL FUNCIONAMIENTO DE ESTABLECIMIENTOS MERCANTILES Y CELEBRACION DE ESPECTACULOS PUBLICOS EN EL DISTRITO FEDERAL.....	96
C) CLASIFICACION DEL REGLAMENTO PARA EL FUNCIONAMIENTO DE ESTABLECIMIENTOS MERCANTILES Y CELEBRACION DE ESPECTACULOS PUBLICOS EN EL DISTRITO FEDERAL.....	110
D) CARACTERISTICAS DEL REGLAMENTO PARA EL FUNCIONAMIENTO DE ESTABLECIMIENTOS MERCANTILES Y CELEBRACION DE ESPECTACULOS PUBLICOS EN EL DISTRITO FEDERAL.....	117
E) ESTRUCTURA DEL REGLAMENTO PARA EL FUNCIONAMIENTO DE ESTABLECIMIENTOS MERCANTILES Y CELEBRACION DE ESPECTACULOS PUBLICOS EN EL DISTRITO FEDERAL.....	126

CAPITULO QUINTO.

CONCLUSIONES.....	138
BIBLIOGRAFIA.....	152

INTRODUCCION .

El objeto del presente trabajo es el de elaborar un estudio acerca del análisis de la naturaleza jurídica del reglamento para el funcionamiento de establecimientos mercantiles y celebración de espectáculos públicos en el Distrito Federal como producto de un órgano colegiado, plural y deliberante, denominado "Asamblea de Representantes del Distrito Federal" investido de facultades formal y materialmente legislativas.

De entrada y para efecto de lograr una mejor comprensión del estudio que se realiza, se tomó como punto de partida una institución de suma trascendencia en el campo del derecho constitucional como administrativo y que desde luego reviste especial importancia en el sistema jurídico mexicano, siendo el reglamento -teoría general del reglamento-.

A lo largo del devenir histórico el hombre considerado como parte integrante de una sociedad incipientemente estructurada ha procurado tratar de vivir de una manera organizada, allegándose los instrumentos y medios necesarios para su preservación tanto en el aspecto biológico como político, de conservación, etc, lo que lo motiva a que ya en lo concerniente y dentro del ámbito político se integre con sus semejantes de una forma tal que componen una agrupación que con el transcurso de los años se conoce con la denominación de "Estado". Aparejado al advenimiento de este ente social, jurídico y político surge el problema de estructurar y dotar a aquél de ciertos órganos que integran el Poder Público (Doctrina de la división o separación de poderes de Montesquieu), con la finalidad de no caer en un absolutismo político, tiránico y despótico mermando así de ---

alguna manera el poder omnipotente de un sólo individuo, buscando al mismo tiempo un equilibrio entre los diferentes e independientes órganos; pero que conservan la unidad que les da el carácter de órganos estatales.

Lo que conlleva a dar nacimiento a tres órganos estatales, siendo éstos el Poder Ejecutivo, el Poder Legislativo y el Poder Judicial, logrando con esta instauración de poderes un mejor desarrollo de la actividad estatal, dotándoles por consiguiente a cada uno de ellos de funciones que por su propia y especial naturaleza les corresponde desarrollar, así el Legislativo le atañe la creación del orden jurídico general que regirá las relaciones sociales, al Ejecutivo la administración de las cosas y el gobierno de los hombres, así como la aplicación y ejecución de las normas que se contengan en el ordenamiento jurídico y al Judicial le corresponde resolver o dirimir controversias así como declarar cuál es la norma aplicable en caso de duda, y por ende delimitándolos a su respectiva esfera de competencia.

No obstante tal principio, surge el problema de que tal doctrina no es entendida en una puridad de conceptos, sino por el contrario se cae en una desarticulación, otorgando, tomando o bien asignándole a un poder funciones que por su intrínseca naturaleza no le corresponde desarrollar, justificando tal conducta en un mejor desarrollo de la actividad estatal y por ende un bienestar más propicio para los gobernados.

Bajo esta premisa surge la cuestión de atribuirle -

al Poder Ejecutivo funciones legislativas, las cuales son propias de un poder que como el legislativo tiene la tarea de elaborar -- normas jurídicas generales, abstractas e impersonales, más no --- propiamente dichas funciones corresponden al Poder Ejecutivo. -- Así y con relación a esta cuestión que se le confunde con la función propia del Poder Legislativo, tenemos que de una manera --- implícita surge como una atribución del Ejecutivo la facultad de expedir reglamentos (Facultad Reglamentaria), misma que desde sus orígenes ha sido atribuida al titular del Poder Ejecutivo y de la cual se ha ya discutido por un gran sector de la doctrina. Sobre esta facultad presidencial diversos e ilustres autores han deliberado acerca de la naturaleza jurídica; que si debe estar basado en su origen y fundamentación a una ley ordinaria emanada del -- H. Congreso de la Unión o que si se puede reglamentar directa -- mente un precepto de la Constitución; que si es o no una norma -- general, abstracta e impersonal como la ley; que si esta facultad tiene o no fundamentación constitucional; que si hay una -- sola clase de reglamentos o existen varias. En fin, todas --- estas cuestiones se tratarán de dilucidar con la finalidad --- de dar respuesta en el presente estudio.

Asimismo y entrando ya en materia y continuando con la doctrina clásica de Montesquieu, observamos que dentro del Estado Federal Mexicano la gran mayoría de los estados libres y soberanos que integran la Federación conforman su poder público por tres órganos políticos, siendo estos el Poder Ejecutivo, el Poder Legislativo y el Poder Judicial que desarrollan funciones propias del órgano que las realiza, con la salvedad de algunas atenuaciones y excepciones a la referida doctrina que no vienen al caso indicar para efecto de no entrar en un análisis pormenorizado de las mismas, además de que no es motivo del presente estudio. Empero, muy particularmente y en lo concerniente al Distrito Federal el problema se agudiza tomando un cauce diferente, en lo que quizás ello se deba, tal vez a que dicha entidad es el asiento formal de la residencia de los poderes de la Unión, por lo que se piensa que en esto estriba su naturaleza sui-generis.

El Distrito Federal como entidad federativa y parte integrante de la federación mexicana goza también de ciertos órganos para un mejor desarrollo de su actividad estatal, siendo estos los ya tradicionales, es decir, el Ejecutivo, legislativo y Judicial que al igual que los poderes de las demás entidades tienen sus excepciones, causando de alguna manera más estragos en la organización gubernamental de dicha entidad. Vemos entonces como en el caso del Distrito Federal se confirma una vez más que la doctrina de Montesquieu ha sido matizada y transformada a grado tal que hoy en día esta doctrina ha sufrido verdaderas atenuaciones.

En la entidad de referencia y hasta antes de la reforma política de 1987, el Poder Legislativo lo componía únicamente el H. Congreso de la Unión contando así desde luego con la ya consabida duali-

dad de funciones, legislando por una parte para la federación y por la otra para el Distrito Federal; pero como una novedad política de ese año, surge un órgano colegiado denominado "Asamblea de Representantes del Distrito Federal" el cual desde antes de su creación, -- tenía por objeto ejercer la función legislativa en la referida entidad, y no es sino hasta cuando se plasma en nuestro Código Fundamental que la iniciativa de ley así como la precedente exposición de motivos que creó a la asamblea había prosperado y fructificado -- dando con ello nacimiento a un órgano de tal trascendencia, dotándolo con la función estatal de legislar, concluyéndose así que la citada asamblea ejerce una parte de las facultades legislativas en lo relativo a bandos, ordenanzas y reglamentos de policía y buen -- gobierno, y que junto con el H. Congreso de la Unión conforman, -- ejercen e integran el Poder Legislativo del Distrito Federal. Siendo de esta manera la única entidad federativa que cuenta con dos -- órganos colegiados que desarrollan la función legislativa.

Al contar así con facultades legislativas en lo relativo a tal tipo de ordenamientos, crea verdaderos cuerpos normativos que sin lugar a duda la colocan y ubican como un órgano legislativo cuya tarea esta limitada a un número taxativo de materias entre las que se encuentran, educación, salud y asistencia social; abasto y -- distribución de alimentos; mercados y rastros; parques y jardines; -- seguridad pública y protección civil; servicios auxiliares a la administración de justicia; prevención y readaptación social; esta -- blecimientos mercantiles y espectáculos públicos, por citar algunos.

El punto del presente estudio es crucial y determinante al -- referirse en forma precisa al marco legal de los reglamentos de --- policía y buen gobierno, y en especial del reglamento de estableci- mientos mercantiles y espectáculos públicos en el Distrito Federal, del cual se tratarán cuestiones que son importantes para el mismo entre las que se encuentran: antecedentes históricos de éste; natu- raleza jurídica; clasificación, etc, y que a través de un método -- analítico en el que se estudie y se recurra a las fuentes del cong- cimiento jurídico como la doctrina jurídica, el derecho positivo -- (la ley), y la realidad que nos rodea, se tratará de dar una compren- sión más cabal del presente estudio, con la finalidad de dilucidar- su contenido y alcance, esperando que este modesto trabajo llegue - a ser una aportación más al quehacer jurídico.

CAPITULO PRIMERO.

ANTECEDENTES HISTORICOS DE LOS REGLAMENTOS.

ANTECEDENTES HISTORICOS DE LOS REGLAMENTOS.

A) ANTIGÜEDAD.

En nuestro sistema jurídico encontramos que existe una jerarquización de normas, la cual es encabezada por la norma fundamental, nuestro máximo ordenamiento jurídico; la Constitución, siguiendo a esta disposición normativa las normas secundarias, y a ésta las normas reglamentarias, y ya por último las normas individualizadas.

Ahora bien, el objeto del presente trabajo, se encuentra precisamente enfocado a la norma reglamentaria, la cual contempla incluso otras disposiciones de orden particular, tales como: decretos, órdenes y reglamentos, todos ellos emitidos por el Poder Ejecutivo, y en su caso, por las Secretarías y Departamentos de Estado.

Pensamos que el reglamento como una disposición legal-normativa, constituye un concepto importante en nuestro sistema jurídico, tan es así que se instituye como un complemento para una ley secundaria y en algunos casos se erige como autónomo, siendo en cualquier caso de relevante trascendencia a nuestro mundo jurídico.

En estas condiciones, consideramos de importancia acotar el antecedente histórico de los reglamentos, abordando como punto de partida las dos organizaciones políticas típicas de la

antigüedad, conocidas como la "POLIS" griega y la "CIVITAS" romana, --
dado que estas organizaciones constituyen el origen de la sociedad --
humana incipientemente organizada, tanto en términos formales como --
estructurales.

Por cuanto hace a la "Polis" griega¹, se puede señalar que
dicha organización presenta como característica fundamental la omni-
potencia, es decir, su potestad absoluta en relación con el indivi-
duo. Cabe señalar, por el contrario, que el individuo no tenía ---
mayor valor que en relación con la misma, con la organización políti-
ca, que su capacidad para participar en ella a través de la elabora-
ción de las leyes, las cuales una vez formuladas, se imponían a los
individuos de manera tal, que no se les dejaba esfera alguna de li-
bertad, hablando en términos actuales." ² constituyendo así un acon-
dado transpersonalismo.

"... otra de las características que presentaba dicha --
organización era su unidad interior, es decir, la afirmación que con-
sideraba la absorción total del individuo por la comunidad polif. ---
tica..." ³

- 1.- "En Grecia clásica destaca la Polis. Ciudad pequeña, en donde se
desarrolla la vida de la Hélade. No tenían gran extensión terri-
torial, con pequeños terrenos en torno de ellas: la sociedad --
aristocrática y su gobierno. Las crisis sociales. La tiranía. --
La constitución democrática de Atenas y otras." C. fr. Serra Ro-
jas, Andrés. Teoría del Estado, Porrúa, IIA. ed., México, 1990.
p. 688.
- 2.- Cfr. Porrúa Pérez, Francisco. Teoría del Estado, Porrúa, IBA. ed.
México, 1983, p. 49.
- 3.- Ibidem. p. 50.

Por lo que en atención a esto se puede advertir que existe un descomocimiento total de los derechos fundamentales en aras del Estado--Ciudad.⁴

Ahora bien, es menester aclarar que la "Polis griega --- sufre una evolución, esto es ya en el Siglo V antes de la era cristiana, misma que se conoce también con el nombre de Siglo de -- oro de Grecia o Siglo de Pericles, en la que la evolución y desarrollo de la antigua Ciudad-Estado llegó a su mas alto extremo. La --- concepción individualista afirmó la plena libertad social de los -- atenienses, además de su consagración a la misma, es decir, la li -- bertad se extendió en un sentido doble: participación en la vida de la Polis y, además, libertad en relación con el organismo político, - libertad última que no se tenía o que los individuos carecían en la Polis antigua. Es necesario destacar que ya no existe en esta época la subordinación total del individuo a la organización política...⁴⁵

4.- "En Grecia, el individuo tampoco gozaba de sus derechos fundamentales como persona reconocidos por la polis y oponibles a las -- autoridades, es decir, no tenía derechos publicos individuales. -- Su esfera jurídica estaba integrada casi exclusivamente por de -- rechos políticos y civiles, en cuanto que intervenían directamen -- te en la constitución y funcionamiento de los órganos del Estado y en cuanto que tenían una situación protegida por el derecho en las relaciones con sus semejantes, mas no gozaba de ninguna pre -- rogativa frente al poder público." C.fr. Burgoa, Ignacio. Las -- Garantías Individuales, Porrúa, 19a. ed., México, 1985, p. 62.

5.- C.fr. Porrúa Pérez, Francisco. Teoría del Estado, op. cit., --- p. 51.

Esta evolución se debe principalmente a que... El poder político se había debilitado y como consecuencia de ello se había rompido su contenido ético, pues su fuerza era utilizada, no en provecho general, para el bien común de los ciudadanos, sino que se desviaba hacia el provecho de la facción que ocupaba el poder. Existe pues, una gran distancia entre esta polis y la antigua organización espartana, que por eso, no puede tomarse como el tipo específico de la comunidad política helénica." ⁶

Es oportuno mencionar que en esta fase de la Polis en lo que hace a la esfera del derecho público se reconocieron los derechos políticos. Como consecuencia de lo antes aducido se aprecia claramente que "El hombre forma parte de la comunidad política, y por ello implícitamente tiene derecho a participar en la vida de la polis, derecho que le es reconocido de manera expresa, aún cuando disfrutaba también de capacidad jurídica privada." ⁷

En cuanto a la estructura político-administrativa es menester destacar que, aunque ya en esta última fase de la Polis se reconocieron ciertos derechos a los ciudadanos, siempre el Estado-Ciudad

6.- Ibidem. p. 51.

7.- Ibidem. p. 52.

gozaba de su poder omnímodo, ejercido por órganos o autoridades, ---
tales como: El Consejo de los Cuatrocientos o Senado, los Arcontes, -
el Tribunal del Areópago, etc., lo cual no obstante la existencia de
esta organización política, no se dieron en forma precisa las fun --
ciones o características del Estado Moderno, ⁸ además de que recorde
mos que una de las características fundamentales de la referida orga
nización política fue el totalitarismo estatal al tener en completa -
sumisión al gobernado. ⁹ Por lo que podemos concluir diciendo que -
en esta organización no existió la figura jurídica del reglamento, -
en atención a la especial naturaleza que presentó ésta al no tener -
y consigo carecer de una separación de poderes que mantuviera un e -
quilibrio de los mismos.

- 8.- "...todos los ciudadanos tenían derecho de asistir y participar
con su voto en la asamblea popular, que se reunía en la plaza -
pública o Agora para elegir a los magistrados que tenían el po
der ejecutivo o arcontes, al consejo de los Cuatrocientos o se
nado, órgano legislativo; el órgano judicial estaba constituido
por los antiguos arcontes que al cesar en sus cargos, integra
ban el tribunal del Areópago, encargado de administrar justicia,
aun cuando las funciones típicas aludidas no estaban diferencia
das como ocurre en el Estado moderno." C.fr. Porrúa Pérez, Fran
cisco. Teoría del Estado, op. cit., p. 48.
- 9.- Fustel de Coulanges, citado por el maestro Ignacio Burgoa, dice:
"...en las ciudades del mundo griego de la antigüedad imperaba -
una especie de totalitarismo estatal que colocaba a la persona -
humana, en su carácter de gobernado, en una situación de comple
ta sumisión al poder público de la polis." y sigue comentando tan
distinguido autor, "La ciudad, se fundó sobre una religión y se
constituyó como una iglesia. De ahí su fuerza; de ahí también su
omnipotencia y el imperio absoluto que ejerció sobre sus miembros.
En una sociedad establecida sobre tales principios, la libertad
individual no podía existir..." C.fr. Burgoa, Ignacio. Las Garan
tías Individuales, Porrúa, 19a. ed., México, 1985, p. 62.

Por otro lado, en Roma, existió otra organización política llamada "Civitas". Así tenemos que el desenvolvimiento de la cultura romana comprendió una serie de etapas sucesivas en materia política -- jurídica, caracterizadas en tres momentos a saber, siendo la --- primera LA MONARQUÍA, dicho período se caracterizó por estar gobernada Roma por reyes entre los que encontramos a "...Rómulo como primer rey, seguido de Numa Pompilio quien estableció la religión, Tulio Hostilio, el tercero, organizó la milicia y Anco Marcio, con quien termina la dinastía latina, estableció los ritos militares." IO - "El rex primitivo tuvo carácter vitalicio, era el sumo sacerdote y la suma autoridad jurídica, pero se asesoraba del senado y de los -- colegios de pontífices." II

Otro factor importante en la estructura política de Roma en esta fase y que según el maestro Floris Margadant¹² constituyen las - instituciones públicas de la monarquía, eran los comicios y las asambleas de los ciudadanos, cuya función original parece haber sido --- aprobar la elección del rey. "Al dividirse los comicios en curiados y centuriados, se ocuparon los primeros de asuntos administrativos y los segundos participaron en la elaboración de leyes y elección de - los funcionarios públicos." I3

IO.- C.fr. Bialostosky, Sara. Panorama del Derecho Romano, U.N.A.M., 2a. ed., México, 1985, p. 23.

II.- Ibidem. p. 23.

I2.- C.fr. Floris Margadant S, Guillermo. Derecho Romano, Esfinge, - I2a. ed., México, 1983, p. 20.

I3.- C.fr. Bialostosky, Sara. Panorama del Derecho Romano, op. --- cit., p. 24.

Igualmente es importante citar que en esta fase de la monarquía existió una división de castas, compuesta por los patricios y la plebe.¹⁴ Los primeros gozaban de plena libertad civil y política, por el contrario, los segundos, carecían de la libertad política,¹⁵ de ahí que estas tres instituciones públicas de esta etapa --- (Rey, Senado y Comicios) estaban integrados por los patricios, y --- como lo comenta la ilustre maestra Bialostosky --- formaban el populus romano.¹⁶

La segunda etapa se conoció como LA REPUBLICA, la cual se caracterizó porque "El rey fue reemplazado en sus funciones por dos cónsules, quienes eran elegidos anualmente y que, tenían el derecho de vetar las disposiciones de su colega; (intercessio), cuando se --- encontraban al mando de las legiones, su poder era ilimitado. En un

14.- Ibidem. p. 25.

15.- "Durante la época de los reyes, la población de los hombres --- libres se dividía en dos primordiales clases sociales: la de los patricios y la de los plebeyos. Aquellos gozaban en plenitud de su libertad civil y política; éstos, en cambio, estaban privados del disfrute de la segunda. Las funciones del Estado romano se depositaron durante el periodo de los reyes en tres cuerpos políticos que eran el pueblo, constituido exclusivamente por los patricios, el senado, que era un órgano aristocrático y el rey...", y sigue comentando el maestro Burgoa, "La ciudadanía en Roma estaba constituida exclusivamente por los patricios que componían el grupo político en quien residía el --- gobierno del Estado, formando una porción minoritaria de la --- población. En situación de inferioridad se encontraban numerosos sectores humanos integrados por los vencidos, los extranjeros, los libertos y los clientes de familias patricias --- extinguidas. Todos ellos eran la plebe (plebs) y sus individuos --- estaban proscritos de los derechos civiles y políticos..." --- C.fr. Burgoa, Ignacio. Las Garantías Individuales, op. --- cit., p. 69.

16.- C.fr. Bialostosky, Sara. Panorama del Derecho Romano, op. --- cit., p. 25.

principio, los cónsules tuvieron todas las funciones del rey con ---
excepción de las religiosas..." I7

Esta fase se caracterizó también por tener magistraturas -
y las mas importantes por lo que hace a la creación y aprobación o -
ratificación de leyes fueron el senado y los comicios.

"El senado no tenía facultades ejecutivas o legislativas;-
pero fue considerado durante la república como la autoridad preemi -
nente, en lo que a la dirección general de la política en Roma se --
refiere, este se reúne por iniciativa del magistrado con facultades pa -
ra convocarlos. La facultad más importante del senado era la ratifi -
cación de las leyes, entre otras." I8

Otra institución política bajo la república fueron "Los --
comicios los cuales participaron en funciones administrativas (di --
vididas en curias), en funciones legislativas (comicios por centuri -
as), o en la imposición de multas y elecciones de funciones religio -
sas(comicios per tribus)." I9

La tercera etapa denominada EL IMPERIO, ---- se caracteri-

I7.- Ibidem. p. 26.

I8.- Ibidem. p. 27.// "El senado es el organismo que, por su pres -
tigio -no por sus facultades ejecutivas o legislativas, ya que -
no las tiene- lleva durante la fase republicana al pueblo romano
de triunfo en triunfo,..." C.fr. Floris Margadant S. Guillermo,
Derecho Romano, op. cit., p. 29.

I9.- C.fr. Bialostosky, Sara. Panorama del Derecho Romano, op. -
cit., p. 27.

za porque existe la figura del príncipe, "...quien comparte con el senado el poder público. Paulatinamente, el príncipe anuló al senado hasta convertirse éste, en un cuerpo servil. Ya los comicios no encajaban en el nuevo ordenamiento institucional. El príncipe fue sug- trayendo poco a poco sus funciones administrativas y legislativas.-- En el siglo IV los comicios habían desaparecido como órganos políti- cos del estado. Ya desde fines del siglo III el poder del emperador era absoluto." 20

Ya en esta fase política-jurídica se vislumbra por decir algo, un antecedente del reglamento, aunque no en su expresión jurí- dica como se conoce actualmente, debido a que en esta fase se habla de una figura conocida con el nombre de Constituciones imperiales,²¹ como fuente principal del derecho clásico de esta época, y la cong- titución imperial que por su función se asemeja al reglamento es la Mandata, que son instrucciones impartidas por el emperador a los --- funcionarios imperiales y a los gobernadores de las provincias, con- siderándose, por esto, como un vago antecedente del reglamento.

Con esta última fase (el Imperio), termina la periodizaci- ón política-jurídica del pueblo romano, y es menester manifestar que

20.- Ibidem. p. 33.

21.- "Constituciones Imperiales, son el término usado para designar- las manifestaciones de voluntad normativa del emperador..." --- C.fr. Bialostosky, Sara. Panorama del Derecho Romano, op. --- cit., p. 38.

en ninguna de las fases a que se ha hecho alusión se advierte la --- presencia de la figura jurídica del reglamento, ni mucho menos existe un antecedente del mismo, con excepción de la Mandata. (Constitución imperial).

En este orden de ideas y atendiendo a lo antes expuesto, es menester considerar, que dada la situación que se vivió en la -- antigüedad. tanto en Grecia como en Roma, no se presentó dentro de su estructura político-administrativa una división formal de poderes, hablando en términos actuales, es decir, el poder público no -- estaba separado de manera tal que cada órgano desplegara una función propia y específica de la autoridad que la realizaba, así el --- poder tanto religioso como político y jurídico radicaba en una sola persona quien gozaba de las facultades omnimodas y poco a nada delegables abrazando con ello todo el poder de autoridad una sola persona (rey, emperador y príncipe), experimentando con ello una forma de gobierno oligárquica y tiránica; amén de que existieron en su momento los comicios y asambleas de ciudadanos.

Sin embargo, no obstante, que aunque en tales organizaciones existieron instituciones político-jurídicas, tales como: la asamblea, popular, magistrados arcontes, reyes, senado y comicios, no existió una verdadera diferenciación funcional de las tareas que tenían a su cargo los mencionados órganos como ocurre en el Estado --- moderno.

Por consiguiente, y dado las características que presentan este tipo de organizaciones típicas de la antigüedad, se puede --

decir que, la figura jurídica del reglamento como se conoce actualmente no aparece en esta etapa histórica.

México, por cuanto hace a esta nación en su época antigua (Prehispánica), cabe decir que existieron diversas y diferentes culturas, entre las que encontramos a los toltecas, mayas y aztecas. De todas estas culturas la que tuvo mayor trascendencia y proyección en materia jurídica fue la azteca. "...este pueblo y sobre todo su organización política tuvo gran trascendencia, debido quizás a sus movimientos migratorios chichimecas, quizás en precaria alianza con éstos. Ya cuando llegaron al altiplano tenían una cultura muy superior a la de los demás chichimecas, algo que se manifiesta no sólo en el nivel más elevado de la agricultura, en su religión, sino también por su organización social en clanes y grupos de éstos..."

Los clanes o calpullis, eran grupos de familias emparentadas entre ellas, viviendo bajo un sistema patrilineal, y con residencia patrilocal, dentro de estos grupos existía una máxima autoridad, quien era llamada tecutli quien tiene importantes atribuciones.

-
- 22.- C.fr.-Carvajal Moreno, Gustavo y Flores-Gómez González, Fernando. Nociones de Derecho Positivo Mexicano, Porrúa, 20a. ed., México, 1981, p. 8.
- 23.- C.fr. Floris Margadant S. Guillermo. Introducción a la Historia del Derecho Mexicano, Esfinge, 8a. ed., México, 1988, p. 18.
- 24.- "término con el cual también se designaban los terrenos comunes que correspondían a cada clan..." C.fr. Floris Margadant S. Guillermo. Introducción a la Historia del Derecho Mexicano, Esfinge, 8a. ed., México, 1988 p. 18.
- 25.- "El ambiente de la familia era patriarcal. Al lado de los matrimonios principales, el marido podía celebrar otros secundarios..." C.fr. Floris Margadant S. Guillermo. Panorama de la Historia Universal del Derecho, Miguel Angel Porrúa, 3a. ed., México, 1988, p. 338.

nes en su gobierno, suponiéndole de elección anual y concediéndole -
ademas ciertas facultades judiciales y legislativas, y quien debía -
tener un carácter familiar o de jefe de tribu sin significación po-
lítica, ademas de que cuidase únicamente de los intereses privados -
del calpulli.

Otra de las figuras importantes en el derecho público -
de esta cultura fue la de la curia regis compuesta de 12 a 20 nobles,
el tlatoacan compuesto de los representantes de los calpullis, que --
junto con el rey (Tlatoqui) ejercían el supremo mando. Ambas insti-
tuciones se componían de miembros de la familia real, y el cargo era
hereditario, de manera que a la muerte de algún miembro de aquellos-
se escogía a otro de la familia real, siendo el caso del hijo del --
finado, por lo que dicho cargo se convertía en hereditario, por lo -
que el gobierno estaba en manos de la familia dinástica.²⁶

Paralelamente a esto, es importante destacar también ---
que en el imperio azteca se aprecia claramente la existencia de cla-
ses sociales, es decir, esta cultura se componía de las siguientes -
clases: "la nobleza, que era hereditaria pero algunos privilegios de
que gozaban los nobles eran inherentes a las funciones que individu-
almente ejercían, en esta nobleza se observa el fenómeno de la ca --
pillaridad, consistente en que el plebeyo podía subir al rango de no-
bleza..."²⁷

²⁶Cfr. Floris Margadant S., Guillermo. Introducción a la Historia del -
Derecho Mexicano, ob. cit., p. 20.// Floris Margadant S., ----
Guillermo. Panorama de la Historia Universal del Derecho, ob.-
cit., p. 336.

27.- Ibidem. p. 22.

" Importante eran los sacerdotes quienes ademas de participar en decisiones políticas y de oficiar su profesión, se dedicaban a cultivar al pueblo a través de la educación, existiendo dos grandes escuelas, la primera llamada calmécac, donde se impartía educación a los nobles, y la segunda llamada telpochcallis, donde se educaba a la masa de la población..." 28

" Otra clase era la de los comerciantes, quienes gozaban de una situación privilegiada, que aunque gozaran de tal privilegio gran parte y en cantidad elevada entregaban tributo como cuota al rey, siguiendo a esta clase, estaban la de los artesanos, y en seguida de éstos la de los agricultores, y por último la de los esclavos..." 29

De todo lo anterior, se puede apreciar claramente que, la cultura azteca en su época prehispánica (antigua) no presenta antecedente alguno de la figura jurídica del reglamento, como ordenamiento legal, y ello quizás se debe a que dicha cultura no contaba con un orden jurídico debidamente establecido y que si bien es cierto tenía un derecho privado completo, no así en derecho público³⁰, de ahí que no contara con una forma de gobierno establecida y depurada, es decir, no existía una separación de poderes que operara en una forma funcional, y que por ende hiciera posible conocer la figura del reglamento. Ademas recordemos que el poder de decisión y de

28.- Ibidem. p. 22.

29.- Ibidem. p. 23.

30.- "Los aztecas contaban con reglas de Derecho definidas en materia privada." C.fr. García, Trinidad. Apuntes de Introducción al Estudio del Derecho, Porrúa, 28a. ed., México, 1986, p. 58.

mando emanaba del rey con facultades omnímodas y despóticas, tanto en lo político como en lo religioso, lo que se traduce en una forma de gobierno monárquico y oligárquico.

B) EDAD MEDIA.

"La Edad Antigua terminó con el advenimiento de una nueva Era, señalada por la Revolución que en todos los aspectos del hombre representó la vida de Jesucristo y la difusión de su doctrina." 31

"Al lado de la comunidad política se encontró en adelante una comunidad religiosa encarnada por la iglesia. Acabó, por tanto, el monismo de las organizaciones humanas de la antigüedad, dando lugar al dualismo político-religioso." 32

"Ya en esta etapa del cristianismo, aparece también una nueva visión del mundo, y en especial del hombre, que a partir de entonces, sería considerado esencialmente igual a todos sus semejantes, sin existir estratos derivados de la fortuna o de la raza. En adelante todo hombre será una persona, con la dignidad y la libertad que le corresponde por naturaleza." 33

"El cristianismo trajo consigo una nueva concepción del mundo y de la vida. Un nuevo concepto del hombre." 34 "...afirmó la dignidad y la igualdad de los seres humanos, y la libertad de su

31.- C.fr. Porrúa Pérez, Francisco. Teoría del Estado, op. cit., -- p. 66.

32.- Ibidem. p. 65.// "Fustel de Coulanges, citado por el ilustre maestro Porrúa Pérez, dice que la característica fundamental --

conciencia frente a la organización política."³⁵ "El cristianismo - igualmente afirmó la existencia de una comunidad espiritual conjuntamente con la comunidad política..."³⁶

Se consideró en esta época que el Estado tenía una formación divina, el gobernante, representaba la voluntad de Dios en la tierra, y que no debería existir un poder coactivo dentro del mismo, porque en caso de darse dicho poder se estaría en el pecado, y como consecuencia se trasgredía al cristianismo.

Es importante señalar que en lo concerniente al cristianismo, considerado éste como preludio de la Edad media, tampoco existieron visos de la figura del reglamento, debido a que como ya se cito, se estaba en pugna entre que poder era el supremo, si el temporal o el espiritual. Lo que motivo el problema de delimitar sus respectivos campos de actividad, por lo que al no existir uniformidad de criterios se originaron las luchas y preocupaciones del pensamiento político medieval.

de las organizaciones políticas de la antigüedad es el monismo político-religioso o sea el hecho de que la religión fuese uno de los ingredientes sustanciales de esas organizaciones." Ibidem. p. 49.

33.- Ibidem. p. 65.

34.-C.fr. González Uribe, Héctor. Teoría Política, Porrúa, 7a. ed., México, 1989, p. 622.

35.-C.fr. Porrúa Pérez, Francisco. Teoría del Estado, op. cit., p. 66.

36.- Ibidem. p. 66

"La Edad Media es una etapa histórica de casi diez siglos- que se sitúa entre la antigüedad y la época moderna. Esta etapa se caracteriza por la caída del Imperio Romano de Occidente en el año 476, y que termina con la toma de Constantinopla, capital del Imperio de Oriente, por los Turcos, en 1453." 37

"Esta fase histórica para algunos autores cumplió con su misión cultural y civilizadora; donde el desarrollo espiritual alcanzó grandes dimensiones; pero para otros, la consideran una etapa incierta y oscura, de decadencia espiritual." 38

Es importante destacar que, "...en esta época histórica se suscitan controversia entre el poder espiritual y el temporal, encabezados, el primero por la santa iglesia, y el segundo por el emperador, cuya base fue si el Emperador tenía o no potestad para conferir la dignidad eclesiástica a las jerarquías religiosas. Ese derecho fue negado por el Pontífice y se suscitó el problema de determinar cual de las dos potestades era suprema, La argumentación que se empleaba para defender las respectivas posiciones se basaba en consideraciones teológicas, derivadas de la Sagrada Escritura y también en principios de Derecho Natural, derivados de las concepciones hebreas, griegas, romanas, germánicas y del cristianismo primitivo..." 39

"El punto cardinal del pensamiento político en la Edad --

37.- C.fr. Serra Rojas, Andrés. Ciencia Política, Porrúa, Sa. ed., México, 1985, p. 653.

38.- Ibidem. p. 653.

39.- C.fr. Porrúa Pérez, Francisco. Teoría del Estado, op. cit., p. 72.

Media, está determinado por la relación entre la potestad eclesiástica y la secular., y sigue comentando tan distinguido autor, La -- teoría de esta doble autoridad no constituyó, un verdadero sistema - político, En la práctica se vino abajo esta concepción por las di - ficultades que entrañaba la separación de las materias de una y --- otra índole en las condiciones de vida medieval." 40

De todo lo anterior, se puede colegir que, en la Edad Me-- dia se carece todavía de una organización política clara y definida, es decir, el poder público esta aún en manos de una sola clase, --- constituyendo una forma de gobierno monárquica y oligárquica, no se aprecia una separación propiamente dicha de funciones que de manera funcional opere para desempeñar tal o cual actividad, por lo que -- aún en esta época medieval existen rasgos de la edad primitiva, lo que por consiguientenos lleva a decir que en atención a las caracte - rísticas que presentó esta etapa histórica no se vislumbra aún -- la figura del reglamento como lo conocemos en términos actuales.

México, " Desde el comienzo del siglo XVI, dos grandes --- corrientes se encontraron en México, y se amalgamaron con fuerte do - minio de la más adelantada. La primera era una civilización neolí - tica, en su aspecto jurídico de carácter predominantemente azteca; y la segunda, la civilización hispánica, en cuyo derecho las influ-

40.- C.fr. Serra Rojas, Andrés. Ciencia Política, op. cit., ----
p. 659.

encias romanas se mezclaban con restos de derechos germánicos, nor-
mas canónicas, mucha reglamentación monárquica e inclusive (cuando -
menos en la terminología) rasgos arábigos." 41

Entre los siglos XIII y XVIII se hacen varias compilacio-
nes de disposiciones jurídicas que darían fin a la anarquía existen-
te, sobresaliendo la ordenada por Alfonso X (Alfonso el sabio), lla-
mada de las Siete Partidas (1265), compuesta por Jacobo Ruiz, Fernan-
do Martínez y Roldán con elementos romanesco-canónicos, feudales y pri-
vados. Después de las Partidas se publicaron el Fuero Real, el Orde-
namiento de Alcalá de Henares (1348), que además de otras normas, --
sobre todo de derecho civil, penal, procesal y feudal, contenía un -
intento de jerarquizar las diversas fuentes del derecho medieval --
castellano, el Ordenamiento Real, las Ordenanzas de Medina, las Or-
denanzas de Madrid, las Leyes de Toro (1505), que contienen importan-
tes innovaciones en relación con el derecho de familia y el sucesor-
rio, la Nueva Recopilación (1567), entre otros. 42

"Este caótico derecho español llegó a tener vigencia en
las posesiones de ultramar de la Corona Española, como el derecho --
supletorio de las normas especiales, expedidas por la Corona para --
estas posesiones (todas o parte de ellas) y en convivencia con otras
normas, expedidas para ciertas regiones de dichas posesiones (por --
ejemplo la Nueva España) por las autoridades allí establecidas." 43

41. C.fr. Floris Margadant S. Guillermo. Introducción a la Historia
del Derecho Mexicano, Esfinge, 8a. ed., México, 1988, p. 28.

42. *Ibidem*. p.p. 32 y sigs.

43. *Ibidem*. p. 35.

Ya en el derecho indiano,⁴⁴ "Una de las fuentes de este derecho es la legislación, de la cual emanan una serie de disposiciones normativas, entre las que encontramos Cédulas Reales, Instrucciones, Provisiones, Autos Acordados, Pragmáticas, Ordenanzas, Decretos, --- Cartas Abiertas, etc." ⁴⁵

Durante la época medieval en México, si bien es cierto se da una gran gama de ordenamientos entre los que destacan las precoces disposiciones, no menos es cierto que ninguna de ellas tiene o cumple con la función propia del reglamento. Así de los anteriores productos legislativos⁴⁶ tenemos que existen algunas que se asemejan más no se equiparan al reglamento, tal es el caso de las Ordenanzas y de las Disposiciones de Gobernación, en donde ambas atendían o mejor dicho estaban destinadas a regular en forma sistemática y homogénea una institución o poner en orden una materia;⁴⁷ empero, reiterando, no desempeñaban ninguna de éstas disposiciones la función del reglamento. Amén, de que también es importante destacar que en esta etapa histórica en México no existía una separación de funcio-

44. "Es éste el derecho expedido por las autoridades españolas peninsulares o sus delegados u otros funcionarios y organismos en los territorios ultramarinos, para valer en éstos." Ibidem. p. 42.

45. C. fr. García Gallo, Alfonso. La Ley como Fuente de Derecho en las Indias en el Siglo XVI, Anuario de Historia del Derecho Español, Tomo XXI, No. 32, Madrid, 1951, p. 17. // Esquivel Obregón Toribio. Apuntes para la Historia del Derecho en México, Porrúa, 2a. ed., Tomo I, México, 1984, p. 271.

46. "LAS AUTORIDADES INDIANAS, I. La máxima autoridad era el Rey, representado en estas tierras por los virreyes (desde 1535, después de unos experimentos iniciales), pero también por otras autoridades, independientes --- de éstos y directamente responsables ante la Corona..., y sigue comentando tan ilustre maestro, II. El virrey era representante personal de la Corona. Inicialmente hubo dos virreinos, el de la Nueva España y del Perú..." C. fr. Figaris Margadant S. Guillermo. Introducción a la Historia del Derecho Mexicano, op. cit., p. 53 ----- // Esquivel---

nes que desempeñara de una forma funcional sus tareas, así el rey ó virrey según el caso era, fungía o desempeñaba tanto la suprema regencia de una nación, como la labor de legislar y la de hacer justicia, por consiguiente, y como lo dicen los letrados en historia, el rey ó virrey en la edad media gozaba y tenían un poder absoluto y total con facultades omnímodas en el desarrollo de su ejercicio, de ahí que se conceptue al rey como el legislador por excelencia de esta edad histórica, y por ende conceptualizando a la Ordenanza --- como una potestad reglamentaria.

Por lo que concluyendo, diremos que, aunque esos ordenamientos se asemejan (más en ningún momento se equiparen), al reglamento, no son más que un simple antecedente de lo que en la actualidad conocemos como el reglamento. (Institución de nuestro derecho constitucional y administrativo).

Obregón, Toribio. Apuntes para la Historia del Derecho en México, op. cit., p. 261. ----- // Floris Marga --
dant S. Guillermo. Panorama de la Historia Universal del Derecho, op. cit., p. 340.

47. C. Fr. García Gallo, Alfonso. La Ley como Fuente de Derecho en las Indias en el Siglo XVI, op. cit., p. IV. -----
----- // Acosta Romero, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo, Porrúa, S. a. ed., México, 1966, p. 781.

C) EPOCA MODERNA.

"La Edad Moderna comprende los sucesos históricos registra-
dos desde la toma de Constantinopla por los turcos en 1453, hasta
la reunión de los Estados Generales convocados por la Revolución -
francesa en 1789." 48

"Así al resolverse de manera definitiva los conflictos que -
se suscitaron entre los diversos poderes que caracterizaron la ---
Edad Media, tales como el Emperador, el Papa y los señores feudales,
en los siglos XIII, XV y XVI en favor de los reyes, terminó la ---
Edad Media y la poliarquía medieval apareciendo la soberanía y con
ella el Estado moderno." 49

Con el advenimiento de la Revolución Francesa en el año de -
1789, se da inicio a una nueva fase en el mundo, se pretende derro-
car al absolutismo estatal y con ello la tiranía despótica de la -
clase dominante.⁵⁰ Se empieza a enfocar y conceptualizar hacia un --
mundo más libre en donde la actividad estatal ya no se encuentre -
en manos de un grupo limitado de gentes, sino lo que se busca y se
pretende es que esa actividad y en concreto sus funciones se se --
paren a efecto de que operen ya de una manera funcional, para que

48. C.fr. Serra Rojas, Andrés. Ciencia Política, op. -----
cit., -----p. 662.

49. C.fr. Porrúa Pérez, Francisco. Teoría del Estado, -----
op. cit., ----- p. 72.

50. "Ya en el Estado moderno la libertad individual se deriva del
reconocimiento que de la misma hace la organización política
por medio del ordenamiento jurídico. En la antigüedad tal --

como consecuencia de ello el poder público pueda actuar más ---- libre y desenvuelto, es decir, que ya sus funciones no se interfirieran entre sí, y con ello eradicar el poder absoluto del monarca.

Así una pléyade de teóricos empieza por dividir y separar las funciones del poder estatal, entre los que encontramos por citar a algunos a Oliverio Cromwell, con su célebre "Instrument of Government" del año de 1653, en cuyo documento se instituyó una especie de separación o división de poderes para proscribir la arbitrariedad del poder público en beneficio fundamental de los gobernados de Inglaterra. El Barón de Montesquieu con su célebre "Esprit de las Leyes" del año de 1748, cuya finalidad fundamentalmente tiende a elaborar un sistema de gobierno que garantizará la legalidad y descartará la arbitrariedad y despotismo de las autoridades, habiendo formulado para ello su famosa teoría de la división de poderes, dotando a cada uno de éstos de funciones específicas y distintas de las que correspondiesen a los otros, con el objeto de que imperase un régimen de frenos y contrapesos recíprocos.

libertad resultaba de la especial estructuración democrática, -- que hacía participar a los ciudadanos en la vida misma de la organización política. Por ello, cuando la sociedad política se -- transformaba en tiranía, el individuo se sumergía en el poder, -- pues no existía una barrera que lo limitase. En la comunidad política antigua falta al individuo un lugar propio frente a la -- organización política." Ibidem. p. 81.

Al hablar entonces ya -- del Estado moderno, éste como --
ente jurídico-político presenta las siguientes características:

- 1.- Unidad.
- 2.- Organización constitucional.
- 3.- Autolimitación del Estado frente a los individuos. ⁵¹

Con estas características o elementos distintivos, se in-
tegra o forma el ente llamado "Estado moderno", dejando así atrás
a las organizaciones políticas típicas de la antigüedad, en las --
que como se cito con antelación gozaban de facultades omnímodas, y
al mismo tiempo menguaban la libertad de la persona humana.

No obstante lo anterior, y ya dentro del Estado moderno, -
es en España (donde aún priva la forma de gobierno monárquica, basta
ver el año), cuando el día 18 de marzo de 1812, se expide por las -
Cortes Generales y Extraordinarias de esa nación la primera Cong -
titución monárquica de España, cuyo ordenamiento puede decirse que
estuvo vigente en México hasta la consumación de su independencia.
Y es así como en su artículo 171, fracción I, señala las prerroga
tivas del monarca y le otorga la facultad de expedir reglamentos e
instrucciones que crea conveniente para la ejecución de las leyes. ⁵²

51. Ibidem. p. 80.

52. C.fr. Serra Rojas, Andrés. Derecho Administrativo, Porrúa, ---
13a. ed., México, 1985, p. 188. // Tena Ramírez, Felipe. Leyes-
Fundamentales de México 1808-1989, Porrúa, 15a. ed., México, -
1989, p. 80.

"Es importante señalar que esta Constitución Española de ---- Cádiz, esta confeccionada, sin lugar a dudas, bajo la influencia de las corrientes ideológicas que dejaron un sello preceptivo indel~~e~~ -- ble en la Declaración francesa de 1789".⁵³

Concluyendo, es en ésta época histórica donde aparece ya --- por primera vez la institución y figura jurídica del reglamento ---- propiamente dicha, es decir, como se conoce actualmente. Asimismo - vemos que tal institución se establece en un ordenamiento supremo, - elevando tal figura a rango constitucional y al mismo tiempo conce- diendo esta al primer mandatario. Es entonces, como con conocimien- to de causa, podemos decir que, es en ésta época histórica y en éste supremo ordenamiento en donde se encuentran los antecedentes histó- ricos formales del reglamento, tanto como institución del derecho -- constitucional como del administrativo.

México, por cuanto hace a esta nación en su época moderna - (Independiente), cabe decir que, "A partir de 1810, una rama esp~~e~~ -- cial del derecho español llegó a tener gran importancia para nuestro país: la rama constitucional. Durante la guerra de independencia --- entre España y el invasor francés (1808-1814) surgieron dos consti- tuciones, la de Bayona, o sea, la napoleónica (1808), y la que emanó de la resistencia española -o sea, del Consejo de Regencia, que --- convocó las cortes españolas en Cádiz (1810-1814)".⁵⁴

53. C.fr. Burgoa, Ignacio. Las Garantías Individuales, op. ---- cit., p. 119.

54. C.fr. Floris Margadant S. Guillermo. Introducción a la Historia del Derecho Mexicano, op. cit., p. 37.

Es así, como en el México independiente se originan --
diversas constituciones durante su devenir histórico, mismas que --
se instituyen con el fin de establecer una forma de gobierno pre --
cisa y por ende formal, ello con el fin de no regresar a las in --
cipientes formas de organización que caracterizaron a la edad anti --
gua. Luego entonces, es en éste país y durante esta época donde --
aparece también la figura jurídica del reglamento en sus diversos --
ordenamientos supremos (Constituciones)⁵⁵, en donde se atribuye la --
facultad de expedir reglamentos al Ejecutivo, elevando tal facultad
a rango constitucional, constituyendo así un antecedente igualmen --
te formal del reglamento, siendo las siguientes:

- Decreto Constitucional para la Libertad de América --
Mexicana, o Constitución de Apatzingan del 22 de octubre de 1814, --
que fue una legislación que también no estuvo vigente por las con --
diciones que imperaban en ese entonces. Este proyecto faculta al --
Congreso General para aprobar ciertos reglamentos. El artículo 170
que establece: Se sujetará el Supremo Gobierno a las leyes, y re --
glamentos que adoptará o sancionará el Congreso.*

Otros de los ordenamientos supremos que aluden sobre los

55. "Históricamente, la facultad reglamentaria ha estado consig --
nada en los diferentes textos constitucionales que han Regi --
do en el Estado mexicano." C.fr. Olivera Toro, Jorge. Manual
de Derecho Administrativo, Porrúa, 5a. ed., México, 1988, --
p. 135.

reglamentos, son los siguientes:

- La Constitución Federal del 4 de octubre de 1824, dispone en el artículo 110, fracción II: "Las atribuciones del Presidente de la República son las que siguen: Dar reglamentos, decretos y órdenes para el mejor cumplimiento de la Constitución, Acta Constitutiva y leyes generales." *

- Las Siete Leyes Constitucionales del 30 de diciembre de --- 1836 disponen: Ley 4a., artículo 17, fracción I: "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." *

- Las Bases Orgánicas del 12 de junio de 1843 en su artículo 87, fracción IV: "Corresponde al Presidente de la República: IV. - Expedir órdenes y dar los reglamentos necesarios para la ejecución de las leyes sin alterarlas ni modificarlas." *

- El proyecto de la Constitución de 1856, elaborado por la -- comisión presidida por Don Ponciano Arriaga, estableció en el artí-- culo 86, fracción II, entre las facultades del Presidente, "promul-- gar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia." *

- El artículo 85, fracción I de la Constitución de 1857, es igual al artículo 86, fracción II del proyecto de la Comisión de -- Constitución y también es igual al artículo 89, fracción I de la -- Constitución de 1917, que rige actualmente. *

Es menester advertir que "Las leyes fundamentales anteriores a la de 1857, con toda claridad, concedieron al presidente la función reglamentaria; ejemplo de lo anterior es la precisión con que fue redactada la fracción IV del artículo 87 de las bases orgánicas de 1843. Empero, en la constitución de 1857 ya no apareció un precepto que sin ninguna duda atribuyera la facultad reglamentaria al presidente, pero tanto la jurisprudencia como la doctrina derivada de nuestra constitución de mediados de siglo pasado, aceptaron que dicha facultad sí la poseía el poder ejecutivo, y su base constitucional era la frase "proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia."⁵⁶

* C.fr. Acosta Romero, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo, Porrúa, 8a. ed., México, 1986, p. 772// Olivera Toro, Jorge. Manual de Derecho Administrativo, Porrúa, 5a. ed., México, 1988, p. 135.// Serra Rojas, Andres. Derecho Administrativo, Porrúa, 13a. ed., México, 1925, p. 188.// Teja Ramírez, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano, Porrúa, 20a. ed., México, 1984, p. 464.// Tena Ramírez, Felipe. Leyes Fundamentales de México 1808-1989, Porrúa, -- 15a. ed., México, 1989, p. 80 y sigs.// Fraga, Gabino. -- Derecho Administrativo, Porrúa, 24a. ed., México, 1985, - p. 108.

56. C.fr. Carpizo, Jorge. El Presidencialismo Mexicano, Siglo XXI, 9a. ed., México, 1989, p. 105.

CAPITULO SEGUNDO.

LOS REGLAMENTOS EN LA LEGISLACION MEXICANA.

A) CLASIFICACION DE LOS REGLAMENTOS EN LA LEGISLACION MEXICANA.

"Clasificar, significa ordenar o disponer por clases. coordinar, catalogar. Alude a la manera de ordenar los conceptos conforme a ciertas relaciones existentes entre ellos."¹

Una vez aclarada esta definición, pasaremos a desarrollar el inciso que nos ocupa. La doctrina y legislación constitucional y administrativa mexicana, considera y define varios tipos de reglamentos, entre los que se encuentran: reglamentos administrativos, reglamentos de particulares, reglamentos de necesidad, reglamentos autónomos y los reglamentos inconstitucionales, empero, es importante advertir que, si bien es cierto existe una gran diversidad y gama de criterios y posturas que conforman una heterogeneidad de maestros versados en estas disciplinas jurídicas, no menos es cierto que pocas son los autores que se ocupan de realizar una clasificación formal de esta importante y trascendental institución. Así tenemos que entre los jurisconsultos que se destacan por hacer una clasificación de esta figura jurídica son Andrés Serra Rojas, Fauzi Hamdan y Miguel Acosta Romero, mismos que a continuación vamos a ver.

El ilustre maestro Andrés Serra Rojas, dice que ---

1. C.fr. Diccionario Porrúa de la Lengua Española, Porrúa, 29a. ed., México, 1988, p. 168.

según la legislación mexicana existen diversos tipos de reglamentos administrativos a saber: ²

"El reglamento administrativo, es un conjunto de normas administrativas subordinadas a la ley, obligatorias, generales e impersonales, expedidas unilateral y espontáneamente por el Presidente de la República, en virtud de facultades discrecionales -- que le han sido conferidas por la Constitución o que resulten implícitamente del ejercicio del Poder Ejecutivo."

a) Los reglamentos ejecutivos. éstos reglamentos son a los que se refiere la fracción I del artículo 89 de nuestra Constitución Política, y tienen por finalidad reglamentar las leyes que expide el Congreso de la Unión.

b) Los reglamentos gubernativos y de policía. cuya aplicación compete a las autoridades administrativas.

c) Los reglamentos interiores de la administración pública, que contienen el poder disciplinario de la misma, cuya finalidad es regular el orden y la disciplina en los servicios públicos y demás funciones administrativas.

d) La doctrina extranjera alude a los reglamentos delegados, que completan la ley que ha señalado su materia y objeto; los reglamentos de necesidad, dictados por el Ejecutivo para casos excepcionales, aun contrariando la ley. Estos tipos de reglamento se apartan de nuestra legislación, el primero por innecesario y el segun-

2. C.fr. Serra Rojas, Andrés. Derecho Administrativo, Porrúa, 13a. ed., México, 1985, p. 184.

do, porque invade los casos señalados en el artículo 29 Constitucional.

Por su parte, el abogado Fauzi Hamdan clasifica a los reglamentos en tres grandes categorías: ³

- 1.- Los reglamentos heterónomos de ejecución, son los únicos que admite nuestra Constitución, tienen por objeto desarrollar y detallar una ley.
- 2.- Los reglamentos heterónomos de integración, son aquellos que corresponden a los casos previstos en los artículos 29 y 131 constitucionales, y
- 3.- Los reglamentos autónomos, son aquellos que no tienen como fundamento o base una ley emanada del Congreso de la Unión y que desarrollan directamente un texto constitucional.

Por último, el no menos ínclito abogado Miguel Acosta Romero, clasifica a los reglamentos como sigue: ⁴

- a) Los reglamentos de particulares, y
- b) Los reglamentos de autoridad.

3.Cfr.Hamdan Amad, Fauzi. "Las Facultades Legislativas del Presidente de la República," Revista de Investigaciones Jurídicas de la --
Escuela Libre de Derecho, Año 5, No. 5, Mexico, 1981, p. 177.

4.Cfr.Acosta Romero, Miguel. Teoría General del Derecho Administrati
vo, Porrúa, 8a. ed., México, 1988, p. 790.

RECLAMANTOS

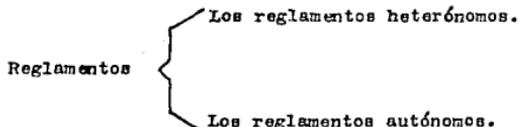
I.- De Particulares

- a) De sociedades, corporaciones y asociaciones nacionales e internacionales.
- b) De trabajo interno .

2.- De Autoridad

- a) Internos para regular el trabajo en las unidades administrativas.
- b) Estructurales y de funcionamiento interno nacionales e internacionales.
- c) Administrativos.
- d) De policía y buen gobierno o municipales.
- e) Ordenanzas, bandos y reglamentos de policía y buen gobierno del Distrito Federal.

Sin embargo y no obstante las clasificaciones anteriores --
mente vertidas por estos connotados maestros, tenemos que, la gran
mayoría o mejor dicho la totalidad de los doctrinarios así como la
jurisprudencia mexicana, enfocan hacia una clasificación de esta
figura jurídica más o menos unitaria y concurrente al establecer
y señalar que la institución del reglamento presenta una sola cla-
sificación, que consta de dos modalidades, por un lado están los
reglamentos heterónomos (administrativos), y por el otro los regla-
mentos autónomos.⁵



Así ----- estimamos que, sin menospreciar ni dejar en -
un segundo plano las diferentes clasificaciones tratadas por nues-
tros afamados juristas, consideramos que una de las que merece ma-
yor atención es la última anterior, ----- debido a que en de la --
se ocupa en forma expresa nuestro máximo ordenamiento político-ju-
rídico.

Los reglamentos heterónomos, son aquellos que no pueden-
expedirse sin una ley previa a cuya pormenorización normativa están

5. C.fr. Burgoa, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano, Porrúa, 7a. ed., México, 1989, p. 779/Carpizo, Jorge. El Presidencialismo Mexicano, Siglo XXI, 9a. ed., México, 1989, p. 105./Fraga, Gabino. Derecho Administrativo, Porrúa, 24a. ed., México, 1985, p. 104./Martínez de la Serna, Juan A. Derecho Constitucional Mexicano, Porrúa, México, 1983, p. 220./Olivera Toro, Jorge. Manual de Derecho Administrativo, Porrúa, 5a. ed., México, 1988, p. 131./Serra Rojas, Andrés. Derecho Administrativo, op. cit., -- p. 184, Sayeg Helú, Jorge. Instituciones de Derecho Constitucional Mexicano, Porrúa, México, 1987, p. 345.

destinados, sino que su validez jurídico-constitucional depende de ella, en cuanto que no deben contrarirla ni rebasar su ámbito de -- regulación? ⁶

Este reglamento, se conoce también con el nombre de - "administrativo", "subordinado" o de "ejecución", ⁷ y son aquellos -- que expide el Ejecutivo en ejercicio de la Facultad Reglamentaria, - discrecional, concretando y detallando el contenido de una ley or - dinaria, para facilitar el cumplimiento de ésta. La finalidad y -- función principal del reglamento administrativo es la de facilitar - la aplicación de una ley ordinaria, -o sea expedida por el Congreso de la Unión-, detallándola y desentrañándola, es decir, llevándola al detalle para facilitar su mejor ejecución. ⁸

Es importante aducir que, ésta clase de reglamentos - no acompleta la ley con otros preceptos legales de igual fuerza, ni señala el momento a partir del cual comienza la vigencia de la mis - ma, sino que por el contrario, viene a facilitar y por consiguiente hacer mas evidente el cumplimiento de la ley.

Este clase de reglamentos tienen su base o fundamento legal en nuestro supremo Código Fundamental, del cuál nos ocuparemos en el capítulo siguiente del presente trabajo.

6. C.fr. Burgos, Ignacio. Derecho Constitucional..., op. cit. p. 781.

7. C.fr. Serra Rojas, Andrés. Derecho Administrativo, op. cit., --- p. 185.// Martínez de la Serna, Juan Antonio. Derecho Constituci onal Mexicano, op. cit., p. 220. y Hamdan Amad, Fauzi. "Las Fa - cultades Legislativas del Presidente de la República.", op. --- cit., p. 177.

8.- C.fr. Fraga, Gabino. Derecho Administrativo, op. cit., p.104.

Continuando con la segunda modalidad o subclasificación -- del reglamento, toca el turno a los llamados reglamentos autónomos.--

Los reglamentos autónomos, "son aquellas disposiciones cre adoras de una situación jurídica general, que se expide directamente por el Ejecutivo sin subordinación o fundarla en una ley formal, ya que se supone que su apoyo radica en un mandato constitucional que - elimina el requisito legal." ⁹

A éste reglamento, se le conoce también con el nombre de - "autonómico" y "reglamentos huérfanos de ley" ¹⁰. Oportuno es se ñalar que ésta clase de reglamentos es objeto de severas discusiones por parte de la doctrina, atendiendo especialmente a la constitucio nalidad que presume tener éste y de la cual nos ocuparemos en el capítulo siguiente.

Concluyendo y a manera de finalizar este inciso del capítu lo que nos ocupa, diremos que, en el sistema jurídico mexicano sola mente existe una clasificación de la figura e institución del regla mento, siendo ésta la que comprende tanto a los reglamentos heteró nomos como a los autónomos. Con la salvedad de que no se descarta la posibilidad de que se pueda realizar unas ulteriores clasificaciones tomando como punto de partida la pluralidad y diversidad de materias que existen en el campo del derecho.

9. C.fr. Serra Rojas, Andrés. Derecho Administrativo, op. cit., ---- p. 186.

10. C.fr. Serra Rojas, Andrés. Derecho Administrativo, op cit., ---- p. 186.// Olivera Toro, Jorge. Manual de Derecho Administrativo, op. cit., p. 138.

B) NATURALEZA JURIDICA DE LOS REGLAMENTOS EN LA LEGISLACION MEXICANA.

Antes de abordar el tema de la naturaleza jurídica del reglamento, es menester hablar y hacer una diferenciación entre regla, norma y ley, con el fin de desentrañar tales conceptos de cuyo valor semántico se desprende el origen de la figura jurídica del reglamento.

"Regla.- Norma que ha de regir la conducta de los hombres, en el estudio de una ciencia, en la práctica de un arte, en la ejecución de alguna cosa".^{II}

"Norma.- Regla que se debe seguir o a que se deben ajustar las operaciones".^{I2}

"Ley.- Norma jurídica obligatoria y general dictada por el legítimo poder para regular la conducta de los hombres o para establecer los órganos necesarios para el cumplimiento de sus fines".^{I3}

En principio estas tres connotaciones son un precepto, principio o máxima en las ciencias y artes, y en especial del Derecho, estas en su espíritu vienen a hacer lo mismo, su finalidad y objeto que pretenden es reglar o normar una conducta independientemente del órgano que las expide. La diferencia estri

II.C.fr. Enciclopedia Ilustrada Danae, Danae, Barcelona España, 1976, - p. sin número.

I2.C.fr. Diccionario Porrúa de la Lengua Española, op. cit., p. 515.-

I3. C.fr. Pina, Rafael de. Diccionario de Derecho, Porrúa, I2a.-

ba en el hecho de que la ley es expedida en ejercicio de la potestad soberana del Estado, mientras que la regla y la norma no gozan de esa potestad, v.gr. las normas de trato social o reglas de trato externo.

Independientemente de esta diferenciación, es el caso de que esto conlleva al hecho de que en sentido amplio la ley, la norma y la regla son los mismo; pero en sentido estricto no lo son y ello quizás se debe a que el órgano que las expide no es el mismo, tal es el caso de la ley y el reglamento, luego entonces, ya sabedores de la diferenciación existente entre ambos conceptos es necesario pasar a desentrañar la naturaleza jurídica del reglamento.

Sobre la naturaleza jurídica del reglamento, se ha -- dicho que si es o no un acto administrativo, que si es o no un -- acto unilateral, o si es o no un acto legislativo, por lo que par-tiendo de éstas premisas se pasará a dilucidar el tema motivo del presente apartado.

Siguiendo un orden de ideas, primeramente se hará una somera alusión del acto administrativo, del cual se entrara en más pormenores en el capítulo cuarto de este trabajo.

El acto administrativo en términos generales es aquella manifestación unilateral de voluntad, que emana de la administración pública, en ejercicio de la potestad administrativa, que crea, reconoce, modifica, transmite o extingue una situación jurídica

ed., México, 1984, p. 356.

ca subjetiva, cuya finalidad es la satisfacción del interés general. Tomando como base el ejercicio de la potestad administrativa, podemos excluir al reglamento, argumentando que si bien es cierto este es un producto del Ejecutivo quien tiene como tarea la de ejercer la función administrativa, no menos es cierto que, la autorización que tiene para expedir reglamentos, esta considerada como una tarea legislativa, atemperando con ello la división de poderes que consagra nuestra Constitución Política.¹⁴

Otro punto es el de que "El acto administrativo produce efectos jurídicos individuales, particulares, en un caso concreto, y el reglamento produce efectos jurídicos generales, abstractos e impersonales". Por lo que no se equipara el uno con el otro, excluyéndose una vez más la naturaleza jurídica del reglamento como acto administrativo.¹⁵

De los dos puntos tratados, se advierte la presencia de que la naturaleza jurídica del reglamento no es la de ser un acto administrativo, descartando esta premisa de la legislación mexicana.

14. "... la importantísima facultad, la verdadera misión legislativa que acrecienta la fuerza y la importancia del poder Ejecutivo; la autorización que tiene, conforme a la fracción I del artículo 89, de dictar todas las disposiciones necesarias para proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de las leyes, o sea la llamada facultad reglamentaria." C. fr. --- Lanz Duret, Miguel. Derecho Constitucional Mexicano y Consideraciones Sobre la Realidad Política de Nuestro Régimen, Sin mención de editor, 2a. ed., México, 1933, p. 267.

15. C. fr. Hamdan Amsd, Fauzi. "Breves Reflexiones Sobre la Inconstitucionalidad de los Llamados Reglamentos Autónomos Gubernativos y de Policía." Revista de Investigaciones Jurídicas de la Escuela Libre de Derecho, Año 2, No 2, México, 1976, p. 247.

Corresponde el turno al acto unilateral. En nuestro país la facultad de expedir reglamentos esta a cargo del Presidente de la República ^{I6}, siendo dictados en ejercicio de la función administrativa, pues bien, según esto, es unilateral en oposición a bilateral porque no se requiere del concurso de otras voluntades para dar nacimiento y validez al acto, siendo el órgano Ejecutivo quien manifiesta su voluntad.

No obstante que la regla general es que el reglamento sea un acto unilateral, es el caso de que con motivo de las recientes reformas al artículo 73, fracción VI, base 3a. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en la que se crea un órgano colegiado deliberante y plural denominado "Asamblea de Representantes del Distrito Federal" dejó al margen al anterior principio, es decir, resulta inoperante ya la aplicación de tal regla, en virtud, de que, la propia Constitución faculta a dicho órgano colegiado para expedir reglamentos.

Por lo que en atención a esto, diremos que en Distrito Federal la facultad de expedir reglamentos (Facultad Reglamentaria) ha dejado de ser un acto unilateral, transformándose en bilateral, cuya función esta a cargo tanto del Presidente de la República como de la Asamblea de Representantes.

I6. "Dentro de nuestro sistema constitucional, la facultad reglamentaria, hoy en día indiscutida, corresponde en forma exclusiva y excluyente al Presidente de la República según lo establecido por el artículo 89, fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos." Ibidem. p. 239.

Como acto legislativo, la doctrina como la jurisprudencia mexicana han establecido la naturaleza jurídica del reglamento como participativa de la función legislativa, en tanto que crea, modifica o extingue situaciones jurídicas generales,¹⁷ siendo esta una de las más aceptables en el contexto jurídico actual.

No obstante las anteriores premisas, es el caso de que tanto la doctrina como la jurisprudencia han definido la naturaleza jurídica del reglamento en dos grandes puntos de vista: punto de vista formal y punto de vista material. Así desde el punto de vista formal, el reglamento es en acto administrativo, en tanto que tiende a ejecutar la ley y sobre todo porque se origina en la administración pública,¹⁸ y desde el punto de vista material, el reglamento es un acto legislativo, es decir, participa de la función legislativa en tanto que crea, modifica o extingue situaciones jurídicas generales, siendo la expresión de la función normativa de la administración pública.¹⁹

17. C.fr. Diccionario Jurídico Mexicano. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la U.N.A.M., Porrúa, 2a. ed., Tomo.F-2, México, 1988, p. 275I.// Tesis jurisprudencial 890 publicada en el Apéndice al tomo CXVIII del Semanario Judicial de la Federación, y que corresponde a la tesis 224 de la Compilación 1917-1965, -Materia Administrativa y a la 510, Segunda Sala, del Apéndice - 1975.

18. C.fr. Diccionario Jurídico Mexicano..., op. cit., p. 275I.// -- Serra Rojas, Andrés. Derecho Administrativo, op. cit., p. 233.// Tena Ramírez, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano, Porrúa, - 20a. ed., México, 1984, p. 469.

19. Ibidem. p. 2752.// Ibidem. p. 233.// Ibidem, p. 469.

NATURALEZA JURIDICA DEL REGLAMENTO.

Puntos de Vista.

Formal.- El reglamento es un
acto administrativo.

Material.- El reglamento es un
acto legislativo.

C) CARACTERISTICAS DE LOS REGLAMENTOS EN LA
LEGISLACION MEXICANA.

Dando inicio a este inciso del capítulo que nos ocupa, empezaremos por definir que es característica, diciendo que "Es la cualidad que distingue a una persona o cosa de las demás." 20

Al igual que las normas jurídicas gozan de ciertas características, el reglamento (considerado como tal) no es la excepción, y más aun si atendemos a este desde el punto de vista de su naturaleza jurídica, de la cual ya se aludió en el inciso anterior del capítulo motivo de estudio, al considerar que el reglamento corre la misma suerte de la ley al participar de la función legislativa, en tanto que crea, modifica o extingue situaciones jurídicas generales.

20. Cfr. Diccionario Porrúa de la Lengua Española, op. cit., p. 140.

Creemos que es importante subrayar que, no obstante que, el reglamento es expedido por el titular del órgano Ejecutivo en ejercicio de la facultad reglamentaria consagrada en el artículo 89, -- fracción I de nuestra Constitución Política, éste, no es un impedimento para que éste tenga o presente características que por su propia y especial naturaleza le pertenezcan.

Luego entonces, partiendo del fundamento jurídico de que el instrumento legal --reglamento-- que nos ocupa es una norma jurídica, por ser éste parte integrante de la estructura normativa del sistema jurídico mexicano, y por así considerarlo tanto la doctrina como la jurisprudencia mexicana es que presente cualidades que lo diferencien de otras normas que igualmente componen nuestro ordenamiento jurídico. 2I

Así atendiendo a la sapiencia y criterio sustentado por ---

-
- 2I. C.fr. García Máynez, Eduardo. Introducción al Estudio del Derecho, Porrúa, 4ta. ed., México, 1990, p. 85.// Villoro Toranzo, Miguel. Introducción al Estudio del Derecho, Porrúa, 5a. ed., México, 1982, p. 304.// "La norma jurídica con sus características de generalidad, abstracción, obligatoriedad y permanencia, puede estar contenida en texto de mayor o menor jerarquía, fijada en nuestro país por la Constitución, ARTICULO 89.- Las facultades 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. (Facultad reglamentaria)...". C.fr. Pérez de León E., Enrique. Notas de Derecho Constitucional y Administrativo, Porrúa, 10a. ed., México, 1989, p. 153.

nuestro máximo tribunal ²², en el sentido de que el ya tantas veces - referido reglamento, es desde el punto de vista material un acto -- legislativo, en virtud de que, como todos los de esta índole, crea, - modifica o extingue situaciones jurídicas generales, es que presente las siguientes características: a) Impersonalidad, b) Obligatoriedad, c) Unilateralidad, d) Abstracción, e) Generalidad, f) Permanencia, y g) Sanción de la fuerza pública.

a) Impersonalidad.- Consiste en que la norma jurídica se va a aplicar a un número indeterminado de personas. *

b) Obligatoriedad.- Consiste en que una norma jurídica -- necesariamente debe ser cumplida, para tal caso, existen órganos -- judiciales que obligan a la observancia de la misma imponiendo sanciones a los infractores. *

c) Unilateralidad.- Consiste en que su expedición por --- parte del Estado no necesita del consentimiento del destinatario. *

d) Abstracción.- Consiste en destacar y unificar en los - esquemas jurídicos aspectos de la realidad que interesan al Derecho es decir, el jurista se esfuerza en construir un instrumento apto - para la implantación de la justicia. *

22. C.fr. Tesis jurisprudencial 890 publicada en el Apéndice al tomo CXVIII del Semanario Judicial de la Federación, y que corresponde a la tesis 224 de la Compilación 1917-1965, Materia Administrativa y a la 510, Segunda Sala, del Apéndice 1975.

* C.fr. Flores Gómez González, Fernando y Cervajal Moreno, Gustavo Nociones de Derecho Positivo Mexicano, Porrúa, 20a. ed., México, - 1981, p. 49.// Villoro Toranzo, Miguel. Introducción al Estudio del Derecho, op. cit., p. 237.

e) Generalidad.- Consiste en la aplicación de la norma jurídica a todas aquellas personas que se encuentran en un hecho determinado; deben aplicarse sin excepción arbitraria, siempre que la conducta se adecúe al texto legal. *

f) Permanencia.- Consiste en que la norma jurídica perdurará hasta ser abrogada o derogada por otra norma posterior. *

g) Sanción de la fuerza pública.- Consiste en que la aplicación de la norma jurídica es posible sin el consentimiento del obligado. (coacción). *

Resulta importante advertir que tales características surgen en parte al identificar materialmente al reglamento con la ley²³, -- además de que por otra parte aquel es parte íntegra de una ley ordinaria emanada del H. Congreso de la Unión²⁴, lo que nos induce a pensar que tal vez fue en ello donde tanto la jurisprudencia como la

del Derecho, op. cit., p. 237. -----// Faya Viesca, --
Jacinto. Administración Pública Federal, Porrúa, 2a. ed., México, --
1983, p. 122.

23. "Desde un punto de vista material, podemos afirmar que el reglamento se identifica con la ley porque participa de las mismas características de ella; por tanto, el reglamento constituye -- intrínsecamente un acto legislativo, porque crea, modifica, o extingue situaciones jurídicas generales." C.fr. Acosta Romero, Miguel. Teoría General del Derecho..., op. cit., p. 766.
24. "La finalidad del reglamento es facilitar la aplicación de una ley, detallándola; los reglamentos son reglas que por su propio destino no constituyen la expresión de la soberanía nacional -- (Congreso de la Unión), en su aspecto interno, como sucede con la ley, sino que sólo tendrán vida y sentido de derecho, en tan to se deriven de una norma legal a la que reglamentan en la esfera administrativa." Ibidem. p. 767.

doctrina mexicana concibieron la idea de definir la naturaleza ---
jurídica de aquel (atendiendo al contenido material) como partici-
pativa de la función legislativa y que por ende goce de tales ca -
racterísticas.

Por lo que para concluir este último inciso del ca -
pítulo que nos ocupa diremos con toda atinencia que las caracte -
rísticas que presentan nuestros reglamentos, descansan en las ---
cualidades mismas que le pertenecen a la ley que formal y material
mente dimana de nuestro órgano legislativo.

CAPITULO TERCERO.

LOS REGLAMENTOS Y LAS FACULTADES LEGISLATIVAS.

A) FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL DE LOS REGLAMENTOS.

Resulta también de igual importancia referirnos al fundamento constitucional de ésta institución que en nuestro país reviste gran importancia ^I debido al auge que ha tomado en nuestro orden jurídico a lo largo de su devenir histórico. La Constitución es sin duda nuestro máximo y supremo Código del que emanan sin duda alguna una gran gama de normaciones tanto de derechos individuales, colectivos, como de desarrollo, organización y estructura, así como de funciones que el propio Estado a través de sus órganos despliega, es entonces como la Constitución es la medida suprema de las funciones de el Estado.

Así pues, partiendo de esta premisa e igualmente -- considerando que en nuestro país se desarrolla bajo un estado de -- derecho, es que ésta institución de gran trascendencia para nos^o -- tros esté contemplada en un ordenamiento no menos importante que -- nuestra Constitución Política en la que de alguna manera se encu -- entra contemplado su ámbito de aplicación y regulación.

Entrando ya en materia diremos que al hablar del --

I. "Los reglamentos se han convertido en México, al igual que en muchos países del mundo, en un renglón importante de la actividad de la Administración Pública, constituyendo, además, una -- parte indispensable del orden jurídico del país..." C.fr. Faya Vieoa, Jacinto. Administración Pública Federal, op. cit., p. 122.

fundamento constitucional de los reglamentos, necesariamente tendremos que citar, por un lado, a los reglamentos heterónomos, y por el otro, a los llamados reglamentos autónomos, dado que éstos constituyen las clases de reglamentos más importantes y de mayor trascendencia en nuestro sistema jurídico.

Ahora bien, refiriéndonos a los llamados reglamentos -- heterónomos, connotación que cita con gran erudición el ilustre -- maestro Ignacio Burgoa,² cabe decir que éstos "son aquellos que no pueden expedirse sin la existencia de una ley previa a cuya promulgación normativa están destinados, y que además su validez jurídico-constitucional depende de ella." Luego entonces, este tipo de reglamentos son los que expide el Presidente de la República -- como titular de una facultad consagrada por nuestra Constitución, -- que en la doctrina y la praxis se le conoce con el nombre de facultad reglamentaria.

Desde luego, a estos ordenamientos se les conoce también con el nombre de "reglamentos administrativos"; "sobordinados" o -- de "ejecución"³ y de los cuales ya se aludió en el capítulo precedente.

2. Cfr. Burgoa, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano, op. --- cit., p. 781.

3. Supra. inciso A), capítulo segundo.

Al respecto, es importante señalar que, tratándose ya de la facultad reglamentaria, es decir, de esa facultad discrecional con que cuenta el Poder Ejecutivo para completar en detalle las leyes y así facilitar su mejor ejecución,⁴ la base o fundamento constitucional se encuentra consagrado en lo prescrito por el artículo 89 fracción I, y 92 de nuestra Carta Magna, que a la letra dicen:

ARTICULO 89. 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.

ARTICULO 92. Todos los reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del Presidente deberán estar firmados por el Secretario de Estado o Jefe del Departamento Administrativo a que el asunto corresponda, y sin este requisito no serán obedecidos.

4. C.fr. Fraga, Gabino. Derecho Administrativo, op. cit., p. 104.

Empero, es necesario considerar que dicha facultad ha sido cuestionada por diversos tratadistas de Derecho Constitucional y Administrativo,⁵ al grado de descartar que no existe en la Constitución un precepto que terminantemente conceda la facultad reglamentaria al Presidente de la República, y que pretenden justificarla diciendo que la necesidad ha obligado a la doctrina y jurisprudencia mexicanas a buscar argumentos que justifiquen el ejercicio de esa facultad que, como la reglamentaria, es imprescindible en un régimen constitucional como el nuestro, en efecto, la importancia de esta facultad, y la necesidad de contar con ella, han inclinado a la jurisprudencia a justificarla, hasta el punto de que ya nadie la discute. La misma Constitución no rechaza, sino que por el contrario admite de una manera implícita la existencia de los reglamentos, tal es el caso del citado artículo 92 del que se presupone que los reglamentos existen, por más que no se consigne la facultad de expedirlos.

Apoyándonos en tal argumentación, consideramos que tienen razón los citados tratadistas, en virtud de que sí, efectivamente, no existe precepto constitucional alguno que confiera tal facultad al Ejecutivo, sino que por el contrario, la doctrina y jurisprudencia mexicanas han pretendido

5. Cfr. Tena Ramírez, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano - no. op. cit., p. 461.// Fraga, Gabino. Derecho Administrativo, op. cit., p. 110.// Carpizo, Jorge. El Presidencialismo Mexicano, Siglo XXI, 9a. ed., México, 1989, p. 105.

justificarla, basándose para ello en el sentido de que, como cita con sapiencia el maestro Tena Ramírez,⁶ que "es el precedente y no el texto, el que justifica en nuestro orden jurídico la facultad reglamentaria" y por otro lado la Constitución, en su ya referido artículo 92 admite implícitamente la existencia de los reglamentos, al decir que: "Todos los reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del Presidente...", lo que hace presuponer que el Poder Ejecutivo tiene facultades para expedir reglamentos; pero sin embargo, tampoco es así, ya que como podrá observarse de tal artículo lo que se fijó en este, fue únicamente un elemento formal para su validez.

Partiendo del supuesto de que los reglamentos necesitan existir, y de que la Constitución los presupone, se propone, por una parte, que se haga una reforma al artículo 89 fracción I constitucional, para quedar de la siguiente manera: ARTICULO 89. Las facultades y obligaciones del Presidente, son las siguientes: I. Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, dictando reglamentos para proveer en la esfera administrativa a su exacta observancia. Ello en atención a la tesis sustentada por el maestro Gabino Fraga,⁷ quién con erudición alude a la palabra "proveer" (infinitivo), y no la palabra "proveyendo" (gerun-

6.C.fr.Tena Ramírez, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano. op. cit., p. 467.

7.C.fr.Fraga, Gabino. Derecho Administrativo. op. cit., -- P. IIO.

dic), argumentando que el gerundio carece de entidad autónoma en nuestro idioma, pues hace referencia a un verbo principal, cuya significación modifica, expresando modo, condición, motivo o circunstancia; el gerundio es por eso, generalmente una forma adverbial. Por lo que como está redactada la fracción I del 89, "ejecutar las leyes, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia" significa que se trata de una única facultad -ejecutar las leyes-, pues el resto de la expresión no consigna sino el modo como debe hacerse uso de dicha facultad, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia, en tanto que el infinitivo "proveer" es una facultad distinta y autónoma respecto de las otras dos de promulgar y ejecutar, empero nuestra ley fundamental no utilizó el infinitivo "proveer", sino el gerundio "proveyendo". De ahí que se haga tal propuesta.

Y por la otra, que se contemple la posibilidad de crear a través de una iniciativa de ley, un artículo constitucional que, dentro del capítulo III relativo al DEL PODER EJECUTIVO se establezca una facultad para dictar o expedir reglamentos a aquél, o bien se complemente o adicione el referido artículo 89 para los mismos efectos. Lo que conllevaría al hecho de ya no inferir o presuponer una facultad, que como la reglamentaria, es tan importante para un régimen constitucional como el nuestro.

Aludiendo ahora, a los llamados reglamentos autónomos, tenemos que éstos son aquellos que, "son expedidos por el Ejecutivo,

directamente, para reglamentar preceptos constitucionales,"⁸ o bien "que expide el Ejecutivo sin subordinación o fundarla en una ley -- formal, ya que se supone que su apoyo radica en un mandato constitucional que elimina el requisito legal."⁹

A esta clase de ordenamientos se les conoce también con el nombre de "autonómicos" y "reglamentos huérfanos de ley."

Asimilada ya la definición de reglamento autónomo, diremos que, entendido ya de alguna manera, que, el único fundamento legal-constitucional de la facultad reglamentaria se encuentra en la última parte de la fracción I del artículo 89, surge el problema de determinar cuáles son las leyes respecto de las que el Ejecutivo -- tiene la facultad de expedir reglamentos que faciliten su observancia.

Primeramente y de acuerdo a la tradición constitucional mexicana, tenemos que todo reglamento debe serlo de una ley que formal y materialmente emane del H. Congreso de la Unión, es decir, no debe existir reglamento sin ley o dicho de otra manera, a todo reglamento precede una ley, en la que aquél base su razón de ser y existencia, con lo que se confirma una vez más el ya establecido "principio de derecho constitucional mexicano, de que todo reglamento debe serlo de una ley ordinaria." ¹⁰ Por lo que partiendo de esta base -

8. C.fr. Acosta Romero, Miguel. Teoría General del Derecho..., op. cit., p. 788.

9. C.fr. Serra Rojas, Andrés. Derecho Administrativo. op. cit., - p. 197.

10. Ibidem. p. 204.

puede decirse que de conformidad con nuestra tradición constitucional, son válidos únicamente los reglamentos heterónomos, o sea, --- "aquéllos que están vinculados, en cuanto a su existencia, contenido y alcance, a una ley." II

Por cuanto hace ahora a la "legislación administrativa mexicana, se observa que a diferencia de otros países, principalmente en Francia, de acuerdo con los nuevos principios de su Constitución que aceptan expresamente los reglamentos autónomos, no hay sino - una sola clase de reglamentos apoyados en el artículo 89, fracción I de la Constitución; siendo inaceptables los llamados reglamentos - autónomos, de necesidad y de urgencia y otras denominaciones." I2

Como se puede apreciar, vemos que, tanto en la legislación constitucional como administrativa queda demostrado que no -- tienen cabida aquellos reglamentos huérfanos de ley, y ello se debe quizás a que tales ordenamientos carecen de arraigo en nuestra tradición constitucional, por una parte, pues las Constituciones que -- precedieron a la vigente, concedieron de una manera expresa la facultad del Ejecutivo para expedir reglamentos; pero subordinándolos a -- una ley,^{I3} y por la otra, porque no tienen como base de su existencia

II. C.fr. Hamdan Amad, Fauzi. "Las Facultades Legislativas del Presidente de la República." op. cit., p. 183.

I2. C.fr. Serra Rojas, Andrés. Derecho Administrativo. op. cit., -- p. 206.

I3. "Históricamente, en las constituciones que precedieron a la que está actualmente en vigor, el reglamento ha sido una facultad - concedida al titular del órgano ejecutivo como un instrumento - necesario para desarrollar los preceptos de la ley." C.fr. Hamdan Amad, Fauzi. "Las Facultades Legislativas...," op. cit. -- p. 185.

una ley a la cual deban desarrollar. No olvidemos que esto último - viene a tocar el no menos importante "principio de legalidad" cuyo - origen constituye el pilar insoslayable del sistema jurídico mexicana no, es decir, "la total subordinación a la ley." 14

Asimismo, cabe decir que, este tipo de reglamentos no son considerados jurídicamente válidos y por consiguiente son rechazados por adolecer de una ley ordinaria. 15

Sin embargo, en México se aprueba la existencia de - los reglamentos autónomos, pretendiendo encontrar su fundamentación en el artículo 21 Constitucional en lo relativo a los Reglamentos - de Policía y Buen Gobierno, lo que resulta inaceptable, ya que de - entrada, el otorgamiento de la facultad reglamentaria en la Consti-

14. C.fr. Serra Rojas, Andrés. Derecho Administrativo. op. cit., - p. 205.

15. "Señaláremos en párrafos anteriores que el principio de legalidad es esencial en el Derecho administrativo y constituye uno de los pilares que sostienen al sistema. Ahora bien, relacionado ese principio con la norma constitucional de nuestro Derecho Mexicano que conforma, para expedir reglamentos, la actuación del Poder Ejecutivo sujetándolo a la previa existencia de una ley ordinaria (ejecutar las leyes que expida el Congreso), forzoso es concluir que no serán jurídicamente válidos los reglamentos huérfanos de ley ordinaria de la que deriven y a la cual el jerarca de la administración pública tiene que ejecutar, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia; -- en otros términos, rechazamos en nuestra legislación los llamados reglamentos autónomos, o sea aquellos que prescinden de ley ordinaria que se refiera a la materia objeto del reglamento." - C.fr. Olivera Toro, Jorge. Manual de Derecho Administrativo. -- op. cit., p. 138.

tución -artículo 89, fracción I- es de por sí dudosa.¹⁶ A pesar de ello existen partidarios en la doctrina que insisten en otorgar el rango constitucional a los reglamentos autónomos, sosteniendo como bandera y fundamento al artículo 21 Constitucional.¹⁷

"Aún más, se ha llegado a admitir por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, en jurisprudencia definida, que los reglamentos gubernativos y de policía pueden ser expedidos por la autoridad municipal y en el Distrito Federal por el Jefe del Departamento del Distrito Federal."¹⁸

16. "Pero a pesar de que no existe en la Constitución un precepto que terminantemente conceda la facultad reglamentaria al Presidente, la necesidad ha obligado a la doctrina y a la jurisprudencia mexicana a buscar argumentos que justifiquen el ejercicio de una facultad que, como la reglamentaria, es imprescindible en un régimen constitucional." C.fr. Tena Ramírez, Felipe. Derecho Constitucional..., op. cit., p. 465.

17. "Resulta fácil colegir de los antecedentes históricos del artículo 21 constitucional, que en ningún momento, ni por asomo, le fue concedido al Organismo Ejecutivo la facultad de expedir reglamentos de policía y gubernativos sin ley formal del Congreso de la Unión. Naturalmente que por una necesidad propia del ejercicio de la función administrativa y como un medio de aplicación de la ley, y sin perjuicio desde luego de que los reglamentos tengan su fundamento en la ley en cuanto a su materia y objeto, pueden tales reglamentos establecer sanciones pecuniarias o de arresto, conforme a los límites señalados en el artículo 21 constitucional, por transgresión a toda clase de reglamentos, incluyendo los llamados gubernativos y de policía, salvo que la propia ley establezca sanciones de esa naturaleza (multa o arresto administrativo), en cuyo caso el reglamento no puede excederla, limitarla o derogarla pudiendo en el mejor de los casos repetirla. De ahí, que históricamente no cabe la menor duda que el Organismo Ejecutivo carece de facultades para expedir reglamentos autónomos en materias tan importantes y trascendentales como son los de policía y gubernativos:...", C.fr. Hamdan Amad, Fauzi. Breves Reflexiones Sobre la Inconstitucionalidad de los Llamados Reglamentos Autónomos..., op. cit., p. 245.

18. Ibidem. p. 241.

Estimamos que esta clase de reglamentos genera un delicado problema, es decir, sobre todo si se pretende encontrar amparados a los reglamentos autónomos en los llamados reglamentos de policía y - buen gobierno, lo cual nos llevaría a tocar facultades en materias - muy amplias por lo que toca a dichos reglamentos, lo anterior, en -- virtud del sinnúmero de materias contempladas por lo gubernativo y - de policía; "... del amplísimo campo de acción con que se mueve el Ejecutivo en tales materias, basta señalar que en Distrito Federal - existen aproximadamente 84 reglamentos de los cuales tienen el carácter de autónomos más de la mitad de ellos...". ¹⁹

Efectivamente, los reglamentos de policía y buen gobierno abarcan materias relativas al orden, seguridad, tranquilidad y salu**bridad públicas, por citar algunas, materias que como se ve son muy amplias, empero, "El origen histórico del artículo 21 Constitucional, fundamento aparente de los reglamentos autónomos gubernativos y de - policía, en nada justifica que el ejecutivo pueda expedirlos..." ²⁰.**

19. Ibidem. p. 242.

20. C.fr. Hamdan Amad, Fauzi. "Las Facultades Legislativas..." -- op. cit., p. 184.

Luego entonces, resulta importante advertir que esta clase de reglamentos autónomos, son inconstitucionales porque no tienen fundamento legal, así el artículo 21 Constitucional, no es sostén para que el Ejecutivo dicte los reglamentos gubernativos y de policía (autónomos).²¹

Por lo que para concluir lo relativo a éstos ordenamientos, se dirá que, si Ejecutivo únicamente sólo puede ejercer la facultad de expedir reglamentos (Facultad Reglamentaria) respecto de las leyes ordinarias que emanen del Congreso de la Unión.²²

-
21. "El Ejecutivo no puede tener más facultades que las que expresamente le señale la Constitución. Es necesario, por lo tanto, indagar si algún precepto constitucional lo autoriza para expedir un reglamento autónomo, sin el antecedente de una ley ordinaria." C.fr. Serra Rojas, Andrés. Derecho Administrativo. op. cit., p. 204.
22. "En nuestra opinión las facultades que otorga la Constitución a los Poderes Federales son expresas y limitadas según ha establecido la teoría, en interpretación del Artículo 124 de la Constitución y, en consecuencia, el Presidente de la República, de acuerdo con el Artículo 89, fracción I, del propio Código Fundamental, sólo tiene facultad expresa para proveer, en la esfera administrativa, a la exacta observancia de las leyes expedidas por el Congreso de la Unión, pero no para reglamentar directamente la Constitución, de donde concluimos que no debe haber reglamentos autónomos, y que, si el constituyente usó esa palabra en los artículos 10 y 21 de la Constitución (en el texto de 1917), creemos que no lo hizo con técnica jurídica...". C.fr. Acosta Romero, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. op. cit., p. 789.

B) CONGRESO DE LA UNION.

"El Estado para poder realizar sus fines, tiene -- que actuar, tiene que desarrollar actividad. Esa actividad fundamentalmente corresponde a su estructura orgánica inmediata. Esa actividad se desarrolla de acuerdo con el contenido propio de las funciones atribuidas a sus órganos inmediatos, y así en la vida del Estado, en el desarrollo de su actividad, encontramos como -- una de sus funciones fundamentales, la legislativa..."²³

" Esta función legislativa tiene por objeto dictar, modificar y revocar las leyes que rigen el país. Su misión es -- crear el Derecho positivo y cuidar -mediante las necesarias mo -dificaciones- de que esté siempre al día, o sea, que responda a las necesidades reales de la población. Se dice que esta función es materialmente legislativa cuando lo que de ella emanan son -- verdaderas leyes, esto es, normas que establecen situaciones -- jurídicas generales, permanentes y abstractas, para toda la po -blación o para sectores considerables de ella -obreros, camp -esinos, banqueros, comerciantes, industriales, militares-; y --- formalmente legislativa, cuando la actividad de que se trata la realizan los órganos especialmente previstos por la Constitución para tal fin."²⁴

23. C.fr. Porrúa Pérez, Francisco. Teoría del Estado. op. ----
cit., p. 383.

24. C.fr. González Uribe, Héctor. Teoría Política. op. cit.,-
p. 373.

En nuestro país, la referida función esta a cargo de un --
órgano legislativo que se deposita en un Congreso General, el cual
a su vez se divide en dos cámaras, una de Diputados y otra de Sena-
dores. (Artículo 50 Constitucional.)²⁵

El Congreso de la Unión, connotación diversa con que se le
conoce al Congreso General; pero investido de las mismas facultades
de aquel, tiene como tarea específica la creación, modificación, de
rogación o abrogación de leyes, en virtud de que en nuestro sistema
la Constitución Federal le otorga expresamente tal función; pero --
siempre con sujeción a la misma, es decir, sin salirse del marco --
legal establecido por ella. Empero, para no salirse del marco de --
legalidad; necesariamente tendrá que tener verificativo un proceso
conocido en doctrina como en la praxis con el nombre de Proceso ---
Legislativo, en el que se establecen los pasos a seguir para la ---
creación de una ley, incluyendo en este, la modificación, derogación
o abrogación de una ley u ordenamiento sistematizado de preceptos -
legales (Código).

25. I. El Gobierno de la Federación: "... El Poder Legislativo. Es -
ta integrado por un Congreso Federal que se divide en dos Cámaras:
La de Diputados (artículos 50, 51 y 52 constitucionales); y la de
Senadores (artículo 56 del Pacto Federal)." C.fr. Polo Bernal,
Hfraín. Manual de Derecho Constitucional, Porrúa, México, 1985,-
p. 226

En tal virtud, es menester considerar que, según la doctrina existen dos clases de procesos legislativos, el primero destinado a reformar la Constitución, fijado este por el artículo 135 Constitucional y el segundo destinado para la confección de leyes, que en determinado momento es el que nos interesa.²⁶

Dicho proceso de confección de leyes esta establecido por los artículos 71 y 72 de nuestra Constitución Política, cuyos pasos a seguir son los siguientes: a) Iniciativa de un proyecto de ley, - b) Discusión, c) Aprobación, d) Sanción, e) Promulgación, f) Publicación, y g) Iniciación de la vigencia.

A través de este proceso, el Congreso General despliega una función que el propio Estado le ha encomendado para que éste alcance sus fines, luego entonces, aquél va a desarrollar una actividad meramente legislativa, y a quien directamente atañe dicha función.

26. EL PROCESO LEGISLATIVO EN EL DERECHO MEXICANO: "Distingamos -- entre dos clases de procesos legislativos: uno destinado a reformar la Constitución y el otro para la confección de las leyes. El primero debe hacerse conforme a lo establecido por el artículo 135 constitucional, que dice: "La presente Constitución puede ser adicionada o reformada. Para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la misma, se requiere que el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, acuerde las reformas o adiciones, y que éstas sean aprobadas por la mayoría de las Legislaturas de los Estados...", y se sigue comentando, "Se refieren al -- proceso de confección de las leyes los artículos 71 y 72 de la Constitución. Distinguiremos en este proceso las siguientes -- fases: iniciativa, discusión, aprobación, sanción, promulgación, publicación e iniciación de la vigencia." C.fr. Villoro-Toranzo Miguel. Introducción al Estudio del Derecho. ----- op. cit., p. 174.

Sin embargo, no obstante lo anterior, es el caso de que - en algunos países, -incluyendo el nuestro- en el que se sigue la tradición constitucional norteamericana, se da la posibilidad de que un órgano integrante del poder público, llámese Ejecutivo, Legislativo o Judicial que de un modo ordinario, normal, ejercen aquella función que por su propia y especial naturaleza le ha sido encomendada originariamente por la Constitución, adopte funciones ajenas, es decir, aquellas que no lesionan propias y que incluso salen de su esfera de -- competencia, trasgrediendo con ello el principio universal de la --- división o separación de poderes, misma que en su mayoría ha sido -- adoptada por los regímenes constitucionalistas, y que algunos tratadistas de derecho político han pretendido justificar llamando a esto "temperamentos al principio de la separación de poderes, o bien la -- flexibilidad, en la aplicación de dicho principio." 27

Luego entonces, cuando un órgano realiza funciones distintas a las que originalmente se le encomendaron cae en una duplicidad de funciones, lo que conlleva a una ruptura o excepción al principio de separación o división de poderes.

27. C.fr. González Uribe, Héctor. Teoría Política. op. cit., p. -- 373.// "Nuestra Constitución, y esta es una de las atenuaciones que ha sufrido la Doctrina de Montesquieu, no sigue escrupulosamente la división de las funciones que la doctrina le ha atribuido, resultando que si bien normalmente el órgano legislativo realiza la función legislativa, sucede que por vía de excepción nuestra Constitución le atribuye otras funciones que por su naturaleza intrínseca corresponden a los otros órganos...". C.fr. Hamdan Amad, Fauzi. "Las Facultades Legislativas...". op. cit., -- p. 176.

Así tenemos que en nuestro sistema jurídico, el titular del órgano ejecutivo realiza funciones legislativas, v.gr lo que se conoce con el nombre de facultad reglamentaria, la que de alguna manera se encuentra consagrada en nuestro Código fundamental, amén de que la doctrina y jurisprudencia mexicana han pretendido justificarla. 28

Es importante advertir que como se indicó en el inciso precedente, dicha facultad se supone de los artículos 89, fracción I y 92 constitucionales, empero no existe precepto constitucional alguno que faculte de manera expresa al órgano ejecutivo para contar con una facultad como la reglamentaria. A mayor abundamiento, y -- como cita con gran erudición el ilustre maestro Andrés Serra Rojas, "La interpretación uniforme de los juristas mexicanos del siglo --- pasado, comentando un texto literalmente igual, al artículo 89, --- fracción I de la Constitución de 1917, es que en él se contiene la facultad reglamentaria en forma expresa, sin que se pueda confundir con las otras facultades que consigna." 29 por lo que a dicha facultad

28. "En México, por mandato constitucional, el ejecutivo puede realizar funciones legislativas en cinco supuestos: d) la facultad reglamentaria, según la fracción I del artículo 89, y...". C.fr. Carpizo, Jorge. El Presidencialismo Mexicano. op. cit., ----- p. 100.
29. C.fr. Serra Rojas, Andrés. Derecho Administrativo. op. cit., -- p. 261.

tad la justifican diciendo que "Hoy en día es el precedente y no el texto, el que justifica en nuestro derecho la facultad reglamentaria." 30

De todo lo antes expuesto, se llega a la conclusión - de que la tradición constitucional mexicana ha sido en el sentido - de que la facultad reglamentaria corresponde, no por una delegación del órgano legislativo, sino porque la Constitución establece tal - facultad al ejecutivo, ³¹ lo que conlleva al hecho de establecer una - excepción al principio de la división de poderes, al ser los reglamentos expedidos por aquél materialmente legislativos, en virtud de que el reglamento participa de la naturaleza de la ley, aunque formalmente no lo sea, por provenir de un órgano que como el suyo, --- dentro de la Constitución y del estricto principio de la división - de poderes no tiene a su cargo esa misma función. 32

30. C.fr. Tena Ramírez, Felipe. Derecho Constitucional..., op.cit., p. 467.

31. "En nuestro régimen constitucional el Presidente ejerce la facultad reglamentaria no por delegación del Poder Legislativo, sino en el ejercicio de sus propias facultades, que implican la realización de órdenes y mandatos administrativos." C.fr. Serra -- Rojas, Andrés. Derecho Administrativo. op. cit., p. 199.

32. "...Esta situación se da en la gran mayoría de los Estados de -- nuestros días, en una triple hipótesis: I. El ejercicio de la -- llamada facultad reglamentaria, por la cual el Ejecutivo, por -- medio de la expedición de reglamentos, desciende a la ejecución práctica de las normas generales dictadas por el Poder Legislativo...," y sigue comentando, "En cualquiera de estas hipótesis, -- estamos en presencia de verdaderas normas legislativas -- en -- un sentido material-- emanadas de un poder que no es el indicado para legislar, y, por lo tanto, de una ruptura o excepción al -- principio de la separación de poderes...". C.fr. González Uribe, Héctor. Teoría Política. op. cit., p. 375.

Continuando con la teoría de los reglamentos, toca el turno a los erróneamente llamados reglamentos autónomos. Como ya -- fue citado en el inciso precedente de este capítulo tercero, éstos -- "son aquellos que expide el Ejecutivo sin subordinación o fundarla -- en una ley formal, sino que directamente van a reglamentar precep -- tos de la Constitución." 33

Con relación a esta clase de reglamentos diremos ya -- una manera sucinta, lo siguiente: Primeramente cabe advertir la -- presencia de un órgano que, no siendo el legislativo realiza y ---- lleva a cabo una función netamente legislativa, siendo el órgano -- ejecutivo, cuya función no es expresamente la de legislar.

Por otro lado, tenemos que, tratando de admitir la --- existencia de los reglamentos a la luz del artículo 89, fracción I- Constitucional, hay que convenir de dicho precepto faculta de algu- na manera al Presidente de la República para expedir reglamentos; - pero única y exclusivamente de las leyes ordinarias que obviamente apruebe el H. Congreso de la Unión, con lo cual se confirma el ya - establecido "principio de derecho constitucional mexicano, de que - todo reglamento debe serlo de una ley ordinaria." 34

Atendiendo a éstos dos puntos que anteceden debe esta-

33. Supra. inciso A), tercer capítulo.

34. C.fr. Serra Rojas, Andrés. Derecho Administrativo. op. cit., -- p. 204.

blecerse por un lado que el Presidente de la República no tiene -- propiamente dicho, es decir, en estricto sentido jurídico, facultades para realizar funciones legislativas, salvo lo fijado por -- los artículos 29 y 49 de la Constitución,³⁵ por el otro, la Constitución asigna por así llamarlo, al Ejecutivo la facultad reglamentaria; pero subordinándola siempre a los mandatos legales. Por lo -- que el Ejecutivo no puede tener más facultades que las que expresamente le señala la Constitución. Además como manifiesta el ilustre maestro Andrés Serra Rojas "Es necesario, por lo tanto, indagar si algún precepto constitucional lo autoriza para expedir un reglamento autónomo, sin el antecedente de una ley ordinaria." ³⁶

Resulta importante aducir que esta clase de reglamentos aunque lleven o reciban el nombre de autónomos no lo son, -- pues la característica de subordinación no desaparece y sigue -- subsistiendo, no obstante ello aunque se denominen autónomos están bajo la férula de acción de la Constitución Política.

35. "Los dos casos de excepción que nuestra constitución señala son los previstos en los artículos 29 y 49 constitucionales, los cuales, están relacionados con el artículo 49 de la propia constitución que señala expresamente que sólo en esos dos casos se otorgará al ejecutivo, y dice expresamente así: "Facultad para legislar...". C.fr. Hamdan Amad, Fauzi. "Las Facultades Legislativas...". op. cit., p. 179.

36. C.fr. Serra Rojas, Andrés. Derecho Administrativo, op. cit., p. 204.

En conclusión y puntualizando, los reglamentos autónomos son materialmente auténticas leyes, teniendo con estas únicamente una diferencia de carácter formal: mientras las leyes son expedidas por el órgano legislativo ordinario, los reglamentos autónomos son dictados por un órgano distinto cuya función no es exclusivamente la legislativa. (V.gr. El órgano ejecutivo en nuestro sistema federal.). 37

Continuando con la referida teoría de la figura que nos ocupa, y ya para finalizar este inciso, es importante desde luego mencionar que existe en teoría un proceso e procedimiento para la elaboración de dicha disposición que al igual que el proceso legislativo crea normas jurídicas generales, abstractas e impersonales.

En la doctrina administrativa mexicana los tratadistas, con excepción del maestro Acosta Romero no desarrollaron este tópico. Al respecto el ilustre maestro al hablar del reglamento administrativo, manifiesta que a diferencia del proceso legislativo

37. "La ley reglamentaria, elaborada por las cámaras federales desarrolla las mismas funciones que el reglamento en relación a la ley, sólo que aquélla lo hace con respecto a los artículos constitucionales. Exactamente en los mismos términos que la ley reglamentaria es como también se ha conceptualizado y explicado al reglamento autónomo, y el ejemplo del reglamento autónomo que se ofrece comúnmente es el que amplía el artículo 10 constitucional y al que el propio artículo 10 se refiere como Ley Federal de Armas. Preferimos designar a los reglamentos autónomos tal y como el propio artículo 10 los define, es decir, como ley federal; ya que concebimos a los tradicionalmente llamados, reglamentos autónomos, como auténticas leyes reglamentarias...," C. Fr. Martínez de la Serna, Juan Antonio. Derecho Constitucional Mexicano, op. cit., p. 221.

ve fijado por la Constitución para la creación de leyes, paralela-
mente existe un procedimiento menos complicado y más sencillo que -
aquél, cuyo objetivo es la elaboración del reglamento, diciendo ---
"El procedimiento más usual para la creación de un reglamento es el
siguiente: Se elabora un proyecto por parte de la autoridad que tie-
ne a su cargo la ejecución o el cumplimiento de la ley que se va a
reglamentar, de acuerdo con el Artículo I2 de la Ley Orgánica de la
Administración Pública Federal; este proyecto se somete a la discu-
sión y aprobación de las autoridades superiores, quienes a su vez -
lo someten al Presidente de la República, y si el Presidente lo ---
aprueba, lo firmará y se turnará al Secretario de Despacho encarga-
do del ramo a que el reglamento corresponda, para los efectos del -
referendo; posteriormente se publicará en el Diario Oficial de la --
Federación." 38

Cabe advertir, que dicho procedimiento no está fijado
o contemplado en algún ordenamiento legal, ni en la Constitución --
ni en ninguna otra ley secundaria, salvo los artículos I2 y I3 de -
la referida Ley Orgánica, refiriéndose el primero al proyecto de --
reglamento y el segundo al referendo ministerial.

38. C.fr. Acosta Romero, Miguel. Teoría General del Derecho..., --
op. cit., p. 766.

Sobre el particular es menester considerar que, en --- México de acuerdo al sistema federal que fue adoptado, no existe - ni mucho menos hay una distinción entre Poder Legislativo y Poder Reglamentario,³⁹ de ahí que la facultad legislativa esté concedida a través de un procedimiento que señalan expresamente los artículos 71 y 72 de la Constitución Política. Lo que implica que el --- hecho de fijar o establecer expresamente un procedimiento para la creación de reglamentos heterónomos expedidos por el órgano ejecutivo-, conllevaría al hecho de admitir la existencia de un ---- cuarto poder siendo éste el poder reglamentario, con lo que se --- estaría estableciendo una excepción y ruptura al principio de la - división de poderes, y que por ende se rompería con nuestra estructura tergiversándose totalmente el sistema adoptado.

Luego entonces, de lo anterior se puede colegir que no es factible que haya un procedimiento para la creación de éstos -- reglamentos.

39. "El dominio del Poder Legislativo es el mismo dominio del poder reglamentario. No hay materias de dominio exclusivo del legislador y materias exclusivas del dominio reglamentario. En la - Constitución se fija el campo legal de acción del Poder Legislativo. Por su parte el poder reglamentario no tiene más campo de aplicación que el que determina la ley, la cual no puede -- ser alterada o modificada en su contenido." C. Fr. Serra Rojas, Andrés. Derecho Administrativo, op. cit., p. 192.

Asimismo, y por ser un procedimiento sui generis el de crear reglamentos, se advierte que no guarda ninguna semejanza con el proceso legislativo ordinario, presentando las siguientes diferencias:

a) Primeramente el procedimiento reglamentario no esta establecido en ningún ordenamiento legal, que a diferencia del proceso legislativo este sí esta contemplado en la Carta Magna.

b) En el procedimiento reglamentario la facultad de iniciar reglamentos compete unicamente a la autoridad que tiene a su cargo la ejecución o cumplimiento de la ley, en el proceso legislativo la facultad de iniciar leyes es más amplia y menos restringida.

c) En el proceso legislativo existen dos cámaras (origen y revisora), alas que incumbe la discusión y aprobación de la ley respectivamente, en el procedimiento reglamentario no existen tales cámaras.

d) En el proceso legislativo a diferencia del procedimiento reglamentario, existe la figura jurídica de la sanción y promulgación a contrario sensu del reglamentario.

e) Existe en el procedimiento reglamentario el refrendo ministerial, figura jurídica que no tiene el proceso legislativo, y

f) En el proceso legislativo existen dos sistemas de iniciación de la vigencia (sucesivo y sinorónico), que a diferencia del procedimiento reglamentario no existe un sistema definido pudiendo este adoptar cualquiera del proceso legislativo.

C) ASAMBLEA DE REPRESENTANTES.

Por trascendente decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación del 10 de agosto de 1987, como una novedad de la reforma política de ese año, y dentro de las facultades otorgadas al Congreso de la Unión en la fracción VI del artículo 73 Constitucional, se creó para el Distrito Federal un órgano deliberante, colegiado y plural denominado "Asamblea de Representantes."

Sobre la naturaleza jurídica de este órgano, la Ley Orgánica de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal en su capítulo II, artículo 3o. indica: "La Asamblea de Representantes del Distrito Federal es un órgano de representación ciudadana que se integrará por 66 miembros electos en votación directa y secreta de los ciudadanos del Distrito Federal, en los términos de la ley respectiva." Lo anterior en atención a que los candidatos a la asamblea son electos democráticamente, es decir, provienen de elección popular, esto según el sistema de votación mayoritaria relativa y de representación proporcional fijado por nuestra Carta Magna, y que como consecuencia de ello una vez ya constituidos en asambleístas integrantes de ese nuevo cuerpo colegiado van a representar políticamente a los habitantes del Distrito Federal.

Por otro lado, la doctrina no precisa con claridad la naturaleza jurídica de esta, así el ilustre maestro -

Ignacio Burgoa dice que la naturaleza jurídica de la asamblea es legislativa, es decir, "La Asamblea sí es, en cierto modo, un --
órgano legislativo del Distrito Federal, aunque subordinado a --
las leyes que para esta entidad expida el Congreso de la Unión." ⁴⁰

Por su parte el abogado Fauzi Hamdan, investigador y catedrático de la Escuela Libre de Derecho cita en su obra ⁴¹ --
que la naturaleza jurídica de dicha Asamblea es la de ser un --
órgano con funciones mixtas, es decir, "Un órgano de representa-
ción popular que no es propiamente un órgano legislativo ni tam-
poco un órgano administrativo, sino que tiene funciones mixtas,-
endebles...".

Ahora bien, respecto de las atribuciones del órga-
no colegiado que nos ocupa, cabe decir que, con fundamento en lo
que prescribe el artículo 40. de la referida Ley Orgánica, dicho
órgano cuenta con dos grupos de facultades; la primera, las nor-
mativas siendo estas los bandos, ordenanzas y reglamentos de po-
licía y buen gobierno, mismas que se traducen en verdaderas y --
auténticas normas jurídicas, y las segundas; las de promoción, -
consulta, gestoría, evaluación y supervisión de las acciones ad-
ministrativas, facultades que en un intento de agruparlas podría

40. C.fr. Burgoa, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano, ---
op. cit., p. 937.

41. C.fr. Hamdan Amad, Fauzi. "Análisis de las Recientes Refer -
mas Constitucionales en Materia de Gobierno del Distrito ---
Federal." Revista de Investigaciones Jurídicas de la Escuela
Libre de Derecho, Año 12, No. 12, México, 1988, p. 187.

mos conocerlas como administrativas.

Respecto de las primeras que son las que más nos interesan, por constituir aquellas las facultades legislativas, la Constitución Política dice en su artículo 73, fracción VI, Base -- 3a., inciso a), "Son facultades de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal las siguientes: a) Dictar bandos, ordenanzas y reglamentos de policía y buen gobierno que, sin contravenir lo dispuesto por las leyes y decretos expedidos por el Congreso de la Unión para el Distrito Federal, tengan por objeto atender las necesidades que se manifiesten entre los habitantes del propio Distrito Federal....".

Es pues, incontestable que estas facultades normativas, son sin lugar a duda, las que dan a ésta una presencia inconcusa en el régimen constitucional del Distrito Federal, es decir, la posibilidad y facultad con que cuenta la Asamblea de dictar o crear leyes, la ubica como un órgano decisivo dentro de la Administración Pública del Distrito Federal, facultad ésta que de alguna manera constituye en teoría "una especie de reglamentos administrativos diferentes de los que se han venido estudiando hasta la fecha." 42

Por lo que respecta a la naturaleza jurídica de --- tales bandos, ordenanzas y reglamentos de policía y buen gobierno sobre las múltiples materias que en relación a las cuales la -----

42. C.fr. Acosta Romero, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. op. cit., p. 285.

Asamblea de Representantes puede expedir, cabe decir que, las facultades normativas de aquélla tienen la naturaleza jurídica de ser intrínsecamente actos legislativos, pues además de que son expedidos por un órgano que tiene a su cargo esa función,⁴³ gozan del carácter de ser leyes en sentido material,⁴⁴ amén de que éstas vienen a ser un producto de la legislación.⁴⁵

Originalmente, es decir, en la exposición de motivos de la iniciativa que creó a la Asamblea,⁴⁶ se aceptó que las facultades normativas de aquélla es el de que iban a revestir el carácter de auténticos reglamentos, lo que confirmaba que la Asamblea iba a tener la facultad de reglamentar leyes, que desde luego le estaban expresamente señaladas en la Constitución, y que como

43. "Un órgano es legislativo sólo en cuanto está autorizado para crear normas generales de derecho." C.fr. Kelsen, Hans. Teoría General del Derecho y del Estado, U.B.A.M., 4a. reimpr. sión, México, 1988, p. 320.

44. En este sentido, Rafael Bielsa, dice: "El concepto de ley puede tomarse en dos acepciones diferentes, tales acepciones son: a) ley en sentido material, concepto objetivo de la norma jurídica; b) ley en sentido formal, como un acto legislativo que tiene forma constitucional de ley; y sigue comentando, -- la ley en sentido material contiene siempre normas jurídicas, prescindiendo del órgano del cual emana la ley, así tenemos los reglamentos que dicta el poder ejecutivo, por el contrario, es ley en sentido formal la que sólo emana del poder legislativo, aunque dicha ley no contenga norma jurídica alguna." C.fr. Bielsa, Rafael. Derecho Administrativo, La Ley, 6a. ed., Buenos Aires, 1964. p. 84.

45. C.fr. García Máynez, Eduardo. Introducción al Estudio del Derecho. - op. cit., p. 52.

46. C.fr. Madrid Hurtado, Miguel de la. "El Marco Legislativo para el Cambio", Dirección General de Asuntos Jurídicos de la Presidencia de la República, Tomo 29, México, 1987.

consecuencia de ello daría nacimiento a normas jurídicas generales, abstractas e impersonales, cuyo objeto atendería a desarrollar y detallar un ley.

Luego entonces, teniendo en cuenta que la Asam --- blea tiene la facultad para reglamentar las leyes, es decir, de -- dictar bandos, ordenanzas y reglamentos mismos que en ningún momen to han de contravenir lo dispuesto por las leyes y decretos expedi dos por el H. Congreso de la Unión para el Distrito Federal, surge una interrogante, una pregunta, qué clase de facultad reglamentaria es la que tiene?, si consideramos que en nuestro sistema de derecho únicamente existen dos clases de reglamentos, que son los reglame ntos heterónomos y los reglamentos autónomos, los cuales ya fueron dilucidados en el inciso A del presente capítulo.

El punto es determinante, al citar la Constitución en su ya referido artículo 73, fracción VI, Base 3a., Inciso a), - que las facultades normativas de la Asamblea no deberán contrave nir las leyes y decretos que para tal efecto dicte el H. Congreso de la Unión en materia local para el Distrito Federal, así tenemos que "... si éstos se expiden sin base en una ley que emane del --- Congreso de la Unión, tienen el carácter de autónomos al desarro - llar directamente una facultad constitucional y, por ende, por su naturaleza intrínseca corresponde prácticamente a una función le gislativa de crear leyes en tales materias, por lo que si se ejer ce dicha función reglamentando las materias antes señaladas, sin - base en ley del Congreso de la Unión, estamos en presencia en sen tido estricto de una ley, tanto desde el punto de vista orgánico -

como material, y si el Congreso de la Unión legislara sobre dichas materias que tendrían jerarquía superior a las emanadas por tal Asamblea, la función de dicha asamblea sería reglamentaria en tales materias y su función sería prácticamente administrativa de reglamentación de las leyes del Congreso para mejor proveer a la esfera administrativa." 47

Por lo que las facultades normativas de la Asamblea pueden ser de dos tipos: a) Según ley, es decir, reglamentando o llevando al detalle una ley previa del Congreso de la Unión (heterónomo), y b) Sin ley, o sea, aquí la facultad normativa es autónoma, al no requerir de una ley previa para su existencia y ejercicio. No obstante, el reglamento o facultad normativa a pesar de ser sin ley o con base o sea según ley, no podrá ser contra ley, de ahí la razón de que en la Constitución se establece "sin contravenir las leyes del Congreso de la Unión."

En conclusión, la naturaleza jurídica de los Bandos, Ordenanzas y Reglamentos que expida la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, será la de Reglamentos según ley o con base en ley (heterónomos), y sin ley (autónomos); empero, nunca contra ley (sin contravenir).

47. C.fr. Hamdan Amad, Fausi. "Análisis de las Recientes Reformas Constitucionales.....". op. cit., p. 188.

De lo anterior, se aprecia claramente que la Asamblea de Representantes "... ejerce una parte de las facultades legislativas en el Distrito Federal, en lo relativo a Bandos, Ordenanzas y Reglamentos de Policía y Buen Gobierno. (Artículo 73, fracción VI, Base 3a., inciso a)."⁴⁸ ordenamientos que como ya se dijo -- son auténticas leyes materiales, en virtud de ser generales, impersonales y abstractas y que no limitan o disminuyen en nada a las facultades con que cuenta el Congreso de la Unión respecto como -- legislatura local del Distrito Federal, por lo que éste seguirá -- siendo el Congreso local o Poder Legislativo de dicha entidad g - derativa.

De lo anteriormente expuesto, se colige que, en el Distrito Federal la función legislativa corresponde originalmente y en principio al H. Congreso de la Unión; pero también corresponde en ciertas materias a la multireferida Asamblea, así como al Pr - sidente de la República, en uso de la facultad reglamentaria (artí - culo 89, fracción I Constitucional.).

Finalizando este inciso tocante a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, y anticipándose de alguna manera - al capítulo de conclusiones, es oportuno destacar que, aquélla fue instaurada con el fin de atemperar la "capitis diminutio política" de que gozaban y que al mismo tiempo afectaba a los ciudadanos del Distrito Federal,⁴⁹ por lo que al establecerse ésta como un órgano-

48. C.fr. Acosta Romero, Miguel. Teoría General del Derecho..., -- op. cit., p. 249.

49. C.fr. Burgoa, Ignacio. Derecho Constitucional..., op. cit., - p. 936.

colegiado, deliberante y plural con atribuciones legislativas y administrativas, se concibe la idea de dar una participación - más amplia en materia político-electoral a los habitantes -ciudadanos- de dicha entidad federativa, lo que se traduce como un buen intento por mejorar la calidad de los derechos subjetivos-políticos de aquéllos.

CAPITULO CUARTO.

**EL REGLAMENTO PARA EL FUNCIONAMIENTO DE ESTABLECIMIENTOS
MERCANTILES Y CELEBRACION DE ESPECTACULOS PUBLICOS EN EL
DISTRITO FEDERAL.**

A) ANTECEDENTES.

El Distrito Federal desde su creación en el -- año de 1824,¹ ha tenido a bien desarrollar como cualquier otra entidad federativa la tarea específica de crear derecho, de legislar, es decir, de llevar a cabo una labor que conforme a nuestro sistema normativo conocemos con el nombre de función legislativa, función que, desde luego ha sido encomendada desde sus orígenes al -- Congreso General e mejor conocido como Congreso de la Unión.

Opertuno es citar que, el referido Congreso, -- órgano colegiado deliberante -- cumple con una doble función legislativa: por un lado se desempeña como poder legislativo federal -- (Art. 50 Constitucional), y por el otro como un poder legislativo local (Art. 73, fracc. VI Constitucional), es sea que, legisla en -- todo lo atinente a la entidad federativa conocida como Distrito -- Federal, luego entonces, conviene que dicho Congreso realiza -- una doble función, con atinencia diremos que, en el caso de la -- entidad referida, el poder legislativo cuenta con una dualidad de funciones.²

1. Véase a Lic. F. Javier Gaxiola, Jr. El Distrito Federal, s.e (sin mención de editor), México, 1956, p. 6.

2. C. fr. Tema Ramírez, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano, - op. cit., p. 305.

Ahora bien, sin olvidar que el Distrito Federal surgió a la vida política, constitucional y administrativa, sin un territorio definido, sin ley orgánica que fijara de alguna manera las facultades de las autoridades encargadas de administrarlo, sin hacienda propia, etc, no es sino hasta el año de -- 1928 durante el gobierno del General Alvaro Obregón cuando se suprime el municipio libre y toma un enfoque diferente la citada entidad, ello debido a que en este año se expidió y surgió a la vida jurídica la primera Ley Orgánica del Distrito Federal.³

Momento trascendental y de ninguna manera fútil para dicha entidad es éste, mismo que deja de traducirse en oscurantismo e incertidumbre, luego entonces, a partir de aquí -- surgen una serie de ordenamientos entre los que encontramos a las posteriores leyes orgánicas del departamento del Distrito Federal, técnicamente mal denominadas⁴, así como los reglamentos,

S.Cfr. Acosta Remero, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo, op. cit., p.840.

4. "Técnicamente debería denominarse Ley Orgánica del Distrito Federal y no del Departamento, porque de su contenido se desprende que se refiere a los tres poderes que integran el gobierno de dicha entidad y a todas las ramas de la administración pública en la misma". Véase los artículos 73, fracción VI-base 2a. Constitucional, y artículo 16 de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, ambos vigentes. Ibidem., p. 247.

acuerdos, órdenes y decretos, através de los cuales el Gobierno del Distrito Federal realiza su tarea ordenadora y reguladora tanto de unidades administrativas subordinadas al propio departamento, como de conducta y actividades económicas por parte de particulares.

Lo que indica que, "El Gobierno de la mencionada entidad para satisfacer y atender sus necesidades ha tenido que elaborar y como consecuencia expedir una serie de disposiciones u ordenamientos, los cuales en su mayor parte son reglamentos gubernativos y que han venido a reglamentar materias o mejor dicho actividades económicas, cuya reglamentación no sea exclusiva de la esfera de la autoridad federal, tales como: espectáculos públicos, establecimientos de fábricas, comercios y otros."⁵

Tal es el caso de o de los llamados reglamentos de establecimientos o giros mercantiles y espectáculos públicos, y así tenemos que a partir del año de 1928, año en el que deja de aparecer el municipio en dicha entidad y es encomendado el gobierno de la misma al Presidente de la República, quien lo ejerce desde entonces por conducto del Jefe del Departamento del Distrito Federal, y el multireferido Distrito Federal se organiza ya de una manera diferente a la municipalidad, surgiendo como consecuencia de ello una ley

S.C.fr.Serra Rojas, Andrés. Derecho Administrativo, op. cit., p. 623.

que regule su estructura y funcionamiento (Ley Orgánica del Distrito Federal), y de la misma manera brotando a la par ordenamientos que reglamentasen materias que estuviesen contempladas dentro de su ámbito espacial de validez.

Es pues, como en el año de 1929 surge a la luz pública el Reglamento de Espectáculos Públicos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 12 de marzo de ese año,⁶ que contiene los siguientes capítulos:

Capítulo I. Generalidades.
Capítulo II. De las construcciones, condiciones de seguridad, higiene, etc.
Capítulo III. De las carpas.
Capítulo IV. De las empresas.
Capítulo V. De los revendedores.
Capítulo VI. Del director de escena y los artistas.
Capítulo VII. De la producción teatral.
Capítulo VIII. De la presidencia de espectáculos.
Capítulo IX. De la inspección de espectáculos públicos.
Capítulo X. Del Consejo teatral.
Capítulo XI. De los espectadores.
Capítulo XII. De las penas.
Transitorias.

Siendo reformado por Decretos de 07 de mayo de 1929, 30 de noviembre de 1932, 15 de mayo de 1936, 26 de septiembre de 1939 y 15 de julio de 1942.

Es oportuno citar que paralelamente a este reglamento existieron otros de diversos giros entre los que encontramos a:

6.C.fr. Legislación del Departamento del Distrito Federal, D.D.F.-
Dirección General de Gobernación, Tomo uno, México, 1970, -
p. 418.

* Reglamento de Espectáculos de Boxeo Profesional en el Distrito Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 05 de diciembre de 1946.

* Reglamento de Espectáculos Taurinos para el Distrito Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 17 de noviembre de 1953.

* Reglamento de Establecimientos de Hospedaje, -- publicado en el Diario Oficial de la Federación el 06 de mayo de 1942.

* Reglamento de Peluquerías y Salones de Afeitado y Embellecimiento del Distrito Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de septiembre de 1951.

* Reglamento de Albergas Públicas para el Distrito Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación de 1944, 21 de agosto.

* Reglamento de Cafés Cantantes e Cabarets y Salones de Baile, publicado en el Diario Oficial de la Federación de 22 de mayo de 1944, y modificado por decreto de 05 de octubre de 1959, D.O.F. de 24 del mismo.

Sin embargo, es oportuno considerar que, como --- podrá apreciarse existieron dispositivos de infinidad de giros -- mercantiles regulando cada uno de ellos su respectivo campo de -- acción, limitándose así a reglamentar de una manera taxativa su -- referida materia, es decir, no hubo ni existió un ordenamiento -- que integrara de manera total o global a todos y cada uno de los - citados dispositivos referentes a diversas materias, por lo que, - no es sino hasta el año de 1981, durante el régimen del Presidente José López Portillo cuando nace un reglamento que contiene de al - guna manera a todos los reglamentos dispersos, integrándose en un

*Véase . Legislación del Departamento del Distrito Federal, D.D.F. Dirección General de Gobernación, Tres Tomos, México, --- 1970.

sólo documento todas aquellas disposiciones reglamentarias de carácter general.⁷ Dicho reglamento lleva por nombre Reglamento General para Establecimientos Mercantiles y Espectáculos Públicos en el Distrito Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día lunes 26 de enero de 1981, que desde luego abrogó a las anteriores disposiciones reglamentarias relativas y referentes a espectáculos públicos y gires mercantiles.

Posteriormente, y con las reformas a la --- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en el año de 1987, se reformó, entre otros artículos constitucionales, el artículo 73 fracción VI, señalando con esto, las nuevas bases de organización y funcionamiento del gobierno del Distrito Federal dando origen y como una novedad destacada de dicha reforma a un órgano de representación ciudadana --corpo elegida -- deliberante-- llamado " Asamblea de Representantes", dotada dentro de sus atribuciones de facultades tanto administrativas -- como normativas.

-
7. Que los reglamentos de gires mercantiles y espectáculos públicos vigentes en el Distrito Federal, fueron expedidos, en su mayoría, hace treinta años, por lo que resultan obsoletos, debido a que actualmente las circunstancias sociales y económicas son muy distintas de las de la época en que iniciaron su vigencia... Que se tuvo en cuenta la opinión de las Cámaras de los gires que se regulan en este Reglamento, para la formulación del mismo, adecuándose los criterios relativos a fin de integrar en un solo documento todas las disposiciones reglamentarias de carácter general, con lo que se eliminan -- innecesarias repeticiones;...". Considerando del Reglamento General para Establecimientos Mercantiles y Espectáculos Públicos en el Distrito Federal, Diario Oficial de la Federación -- del 26 de enero de 1981, Tomo CCCLXIV, No. 17, México, D.F., -- p.p. 19-42. (CONSIDERANDO).

Dentro de las facultades normativas de la --
Asamblea, y considerando que esta "...ejerce una parte de las fa-
cultades legislativas en el Distrito Federal..."; ⁸ está la de --
dictar bandos, ordenanzas y reglamentos de policía y buen --
gobierno que, sin contravenir lo dispuesto por las leyes y -
decretos expedidos por el Congreso de la Unión para el Dis-
trito Federal, tengan por objeto atender las necesidades que
se manifiesten entre los habitantes del propio Distrito Fed-
eral, en materia de: educación, salud y asistencia social; --
abasto y distribución de alimentos, mercados y rastros; es-
tablecimientos mercantiles; comercio en la vía pública; re-
creación, espectáculos públicos, etc. (Art. 73, fracción VI,
Base 3a., incise a) Constitucional), y es así como dentro de
esta facultad y cifiéndose a lo prescrito por lo ordenado --
^{en} nuestro Código Fundamental crea y expide una disposici-
ón reglamentaria sobre la materia de establecimientos mercan-
tiles y espectáculos públicos, cuyo ámbito competencial le -
gislativo corresponde a esta, llevando por nombre el de Re-
glamento para el Funcionamiento de Establecimientos Mercanti-
les y Celebración de Espectáculos Públicos en el Distrito --
Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el

día Lunes 31 de Julio de 1989, Tomo CDXXX, No. 21, páginas 15-- a 30, dispositivo que actualmente esta vigente y que abrogó al anterior reglamento, e sea al Reglamento General para Establecimientos Mercantiles y Espectáculos Públicos en el Distrito -- Federal.

De todo lo antes expuesto se concluye que: --
A partir del año de 1928, año trascendental y de suma importancia para el Distrito Federal ya que se suprime al municipio --- libre en dicha entidad, nace por primera vez a la vida jurídica una ley orgánica que regula la estructura y funcionamiento de --- aquélla, es encomendada el gobierno del Distrito Federal al --- Presidente de la República, quien lo ejerce por conducto del -- Jefe del Departamento del Distrito Federal, y surge el Departamento Central ⁹ como el antecedente de lo que actualmente es el - Departamento del Distrito Federal, luego entonces, es cuando el Distrito Federal toma un cauce diferente en relación a su ----- estructura, organización y funcionamiento, y como consecuencia lógica y jurídica de ello empiezan a brotar una serie de disposiciones de carácter reglamentario, expedidos en un principio por el Departamento Central, posteriormente por el Presidente - de la República - en uso de la facultad reglamentaria- y el Departamento del Distrito Federal (Reglamento General para Establecimientos Mercantiles y Espectáculos Públicos en el Distrito Federal), y última o actualmente por el Organó de Representación Ciudadana (Asamblea de Representantes), todos ellos destina-----

9. C.fr. Gaxiola, Jr. F. Javier. El Distrito Federal, op. cit., p. 25. y , Acosta Romero, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo., op. cit., p. 252.

des para regular y reglamentar espectáculos públicos y establecimientos mercantiles.

Sin embargo, es importante destacar que dichos reglamentos han constituido un avance significativo para la entidad que nos ocupa, ya que a través de su devenir histórico los diferentes gobiernos han reglamentado ese campo de acción tan importante como lo son los espectáculos públicos y giros e establecimientos mercantiles, y que de alguna manera a quedado precedente de tal reglamentación.

Finalizando ya este inciso, diremos que resulta oportuno citar las palabras del Lic. Gaxiola¹⁰ al decir:

" La organización del Distrito ha sido una obra erizada de grandes dificultades políticas sin que se haya, -- por lo demás, abordado decididamente, puesto que todos los gobiernos se han limitado a dictar (1900) disposiciones de importancia secundaria, dejando en pie todas las cuestiones de fondo y que no sirven más que para satisfacer las exigencias del momento."

10.C.fr.Gaxiola, Jr. F. Javier. El Distrito Federal, op. cit., - p. 19.

B) NATURALEZA JURIDICA DEL REGLAMENTO PARA EL FUNCIONAMIENTO DE ESTABLECIMIENTOS MERCANTILES Y CELEBRACION DE ESPECTACULOS PUBLICOS EN EL DISTRITO FEDERAL.

Aludiendo a lo que ya se comento en el --- capítule segunde del trabajo que nos ocupa, tenemos que la -- naturaleza jurídica del multireferido instrumento legal ---- -reglamento- ha sido como lo indica el Instituto de Inves -- tigaciones Jurídicas de nuestra máxima casa de estudios, "... objeto de discusión por parte de la doctrina, precisamente -- por la doble función que lo caracteriza, es decir, desde el-- punto de vista del órgano que lo crea, el reglamento es un --- acto administrativo en tanto que tiende a ejecutar la ley, -- y por la otra parte, o sea atendiendo al contenido material-- el reglamento, es un acto legislativo, en atención a que --- participa de la función legislativa en tanto que crea, modi-- fica o extingue situaciones jurídicas generales...," II

Ahora bien, primeramente se pasará a ana-- lizar que es un acto administrativo, indicando que en nuestra doctrina no existe un criterio uniforme del concepto de acto-- administrativo, es decir, la doctrina lo ha definido en forma

diversa y por consiguiente cada autor tiene su propia definición,¹² por otra parte y como cita el maestro Serra Rojas¹³ "El acto administrativo no ha sido precisado por nuestra legislación administrativa, a pesar de su importante misión..." por lo que, como se desprende de dichos renglones ni la doctrina, ni la legislación han precisado el concepto de acto administrativo; pero para efectos de conceptualarlo atenderemos a la apreciación que dá de éste acto el respetado maestro Miguel Acosta Romero que por ser, al igual que los demás mentores, un gran -- conocedor del Derecho Administrativo, y dice: "El acto administrativo, es una manifestación unilateral y externa de voluntad, que expresa una decisión de una autoridad administrativa competente, en ejercicio de la potestad pública. Esta decisión -- crea, reconoce, modifica, trasmite, declara o extingue derechos u obligaciones, es generalmente ejecutivo y se propone -- satisfacer el interés general."¹⁴

12. Véase Olivera Toro, Jorge. Manual de Derecho Administrativo, Ferrúa, 3a. ed., México, 1972, p. 141. // Acosta Romero, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo, op. cit., p. 623.

13. Cfr. Serra Rojas, Andrés. Derecho Administrativo, op. cit., p. 222.

14. Cfr. Acosta Romero, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo, op. cit., p. 623.

Oportuno es citar que, el acto administrativo --- es propio de la función administrativa,¹⁵ es decir, se convierte --- en partícipe de la actividad de la administración pública, ya --- sea local o bien federal, pero siempre destinado ha alcanzar la -- realización plena de las tareas administrativas.

Igualmente, es menester considerar que con rela--- ción a la naturaleza jurídica del reglamento, desde el punto de -- vista formal existen algunas divergencias en tanto a precisar --- con toda nitidez si es o no acto administrativo el reglamento.

Y así, con relación y siguiendo un orden de ideas, tenemos que el acto administrativo como cualquier otra figura ju - rídica presenta características y/o cualidades que lo hacen revege - tir de una forma diferente y completamente diversa de otros actos, dichas características y/o cualidades son: la ejecutoriedad, la -- gitimidad, unilateralidad y la producción de efectos jurídicos --- subjetivos.

Al respecto, el jurista Olivera Toro¹⁶ al referirse a la última cualidad del acto en cuestión, e sea a los efectos ju - rídicos subjetivos, indica: " Los efectos jurídicos subjetivos son concretos, y de alcance individual, puesto que de lo contrario se - estaría en presencia de un acto materialmente legislativo y no --- administrativo."

15. "La función administrativa, por su parte, pertenece, formalmen - to, al Poder Ejecutivo, aunque materialmente puede ser ejerci - da por los demás poderes del Estado. Se trata de una función - muy rica y compleja, que rehúye el ser tratada de un modo uni -

Por otro lado el abogado Fauzi Hamdan, investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Escuela Libre de Derecho, dice que el "...acto administrativo propiamente dicho produce efectos jurídicos individuales y particulares en un caso concreto."¹⁷ De igual manera el maestro Serra Rojas se --ñala que dentro de los "Actos que no deben ser considerados como actos administrativos están los reglamentos, toda vez que éstos producen efectos jurídicos generales y que por ende no deben -- ser considerados como actos administrativos propiamente dichos..."¹⁸

De lo anterior, surge una pregunta: Porque en -- tonces se considera la naturaleza jurídica del reglamento como un acto formalmente administrativo ?. En efecto, el reglamento -heterónimo- propiamente dicho, es creador de situaciones jurí-- dicas generales, abstractas e impersonales que desarrollan una

tario. Agrupa, en efecto dos funciones claramente distin-- tas, que corresponden a la doble tarea del poder público: el gobierno de los hombres y la administración de las -- cosas. Hay, pues, una función específicamente administrati-- va, o administrativa en sentido estricto, y otra específic-- camente política o de gobierno." C.fr. González Uribe, Héctor Teoría Política, op. cit., p. 376.

16.C.fr.Olivera Toro, Jorge. Manual de Derecho Administrativo, -- op. cit., p. 145.

17.C.fr.Hamdan Amad, Fauzi. Revista de Investigaciones Jurídicas - E.L.D, "Breves Reflexiones sobre la Inconstitucionalidad - de los llamados Reglamentos Autónomos Gubernativos y de -- Policía" op. cit., p. 242.

18.C.fr.Serra Rojas, Andrés. Derecho Administrativo, op. cit., - p. 223

ley formal y materialmente emanada del Congreso de la Unión,-- en contraposición al acto administrativo que produce efectos jurídicos individuales y particulares en un caso concreto.

Inicialmente, se considera que, si bien es cierto el acto administrativo proviene de la literatura jurídica francesa, es decir, dicho acto tiene un origen eminentemente francés,¹⁹ pues siguiendo esta idea no es sino hasta el año de 1812, precisamente en el repertorio de Merlin, que editó en ese año, la cuarta edición del de Guyot, cuando aparece ya a la vida administrativa la palabra acto administrativo, misma que era definida como una ordenanza, una decisión de la autoridad administrativa, una acción, un acto de una administración²⁰ que tiene relación con sus funciones.

Es allí, quizás, de donde se adopta la postura de considerar por parte de nuestros tratadistas, que la ----

19. "La expresión acto administrativo era prácticamente desconocida antes de la revolución francesa. El primer texto legislativo francés que contiene una expresión próxima a la actual, es la del 16 Fructidor del año III, por el que se prohibía a los tribunales judiciales el conocimiento de actos de administración de toda especie. A partir de ese entonces la expresión acto administrativo se incorpora a la literatura jurídica francesa, y es utilizada especialmente cuando se trata de determinar la materia que compete a lo contencioso administrativo y que en consecuencia, escapa a la autoridad administrativa." Cfr. Olivera Toro, Jorge. Manual de Derecho Administrativo, op. cit., p. 146.

20. ibidem: p. 148.

naturaleza jurídica del reglamento desde el punto de vista ---
formal era la de ser un acto administrativo.

Ya que atendiendo a que en México y con ---
cretamente en la etapa de la colonia, "...las ordenanzas fueron-
los principales instrumentos legislativos através de los ----
cuales se reguló la vida municipal durante algunos siglos..." 21
y que desde luego eran expedidos por el Rey, Virreyes y Go ---
bernadores entre otros, quienes en determinado momento se ---
constituían en auténticos legisladores, contextualizando a ---
la ordenanza como una auténtica potestad reglamentaria

Y es así, como a través del tiempo la fa ---
cultad reglamentaria por lo que a México se refiere, se otorga
al primer mandatario de la nación -siglo XIX- Constitución de
Apatzingán 1814, de ahí quizás que el origen de la naturaleza
jurídica del reglamento se tomara como formalmente un acto ---
administrativo.

Así de todo lo antes expuesto, se concluye
que la tradición administrativa y constitucional a través del
devenir histórico ha sentado que la naturaleza jurídica del -
reglamento es la de ser desde el punto de vista formal un acto
administrativo.

21. C. fr. Acosta Romero, Miguel. Teoría General del Derecho Admi -
nistrativo., op. cit., p. 781.

Sin embargo, toda duda se disipa al decir: --
"Los actos jurídicos de la Administración Pública, general---
mente (connotación que dan los maestros Serra Rojas y Acos---
ta Romero),²² son creadores de una situación jurídica concrg---
ta o individual, aunque esto no excluya el que puedan tambí---
én crear situaciones jurídicas generales; su finalidad es ---
cumplir con los cometidos del Estado en todas las diversas---
ramas de la administración.

Por lo que hace ahora a la naturaleza ju ----
rídica del reglamento desde el punto de vista material te ----
nomos que, esta viene a constituirse como un acto legislativo,
función que desde luego corresponde al poder legislativo, en -
tendiendo por aquella -función- la que tiene por objeto dictar,
modificar o revocar las leyes que rigen el país.

"Se dice así que, esta función es materialmente
legislativa cuando lo que de ella emanan son verdaderas leyes
-en sentido amplio- esto es, normas que establecen situaciones
jurídicas generales, permanentes y abstractas, para toda la --
población o bien para determinado sector de ella...;²³

Por otra parte, la jurisprudencia ha definido
su naturaleza como participativa de la función legislativa, --

22. Véase Serra Rojas, Andrés: Derecho Administrativo., op. -
cit., p. 221. y Acosta Romero, Miguel. Teoría General
del Derecho Administrativo., op. cit., p. 617.

23. O. Fr. González Uribe, Héctor. Teoría Política. op. cit., p. -
373.

en tanto que crea, modifica o extingue situaciones jurídicas --
generales.²⁴

Si bien es cierto que existe en nuestro siste
ma jurídico una jerarquización de leyes -piramide jurídica- --
encabezada por la Constitución, siguiendo la Ley y posteriormen
te el Reglamento, más menos es cierto que dichos ordenamientos
los expide el poder público en ejercicio de las facultades con-
sagradas en nuestro Código Político, revistiendo de igual mane-
ra las características de generalidad, permanencia y abstracci-
ón, lo que implica que el reglamento es expedido por el poder -
público (Poder Ejecutivo), y que presenta ciertos elementos que
lo asemejan a la ley, entre los que encontramos la generalidad
y la permanencia, lo que conlleva a darle una identidad desde -
el punto de vista material con la ley, luego entonces, de allí,
que la jurisprudencia y doctrina administrativa definan su ---
naturaleza jurídica como participativa de la función legislati-
va en tanto que ambos ordenamientos -Ley y Reglamento- crean, -
modifican o extinguen situaciones jurídicas generales, y que --
nunca ni por excepción serán situaciones jurídicas individuales.

De todo lo anterior, es menester concluir -
que la naturaleza jurídica del reglamento (heterónomo), es de -
cir, del establecido por el artículo 89 fracción I de nuestra --

24.C.fr.Tesis jurisprudencial 890 publicada en el Apéndice al tomo
CXVIII del Semanario Judicial de la Federación, y que co-
rresponde a la tesis 224 de la Compilación 1917-1965, Mate
ria Administrativa y a la 510, Segunda Sala, del Apéndice
1975.

Constitución Política, siendo el único realmente permitido por aquélla es la de ser materialmente legislativo y formalmente - administrativo o dicho de otro modo (opinión del maestro Gabi- no Fraga), el reglamento constituye, desde el punto de vista - de su naturaleza intrínseca o esencial un acto legislativo, -- que como todos los de esta índole, crea, modifica o extingue - situaciones jurídicas generales.

Después de la breve y somera referencia -- introductoria se pasará a acotar la naturaleza jurídica del -- reglamento para el funcionamiento de establecimientos mercan- tiles y celebración de espectáculos públicos en el Distrito -- Federal, al efecto, se decía en el capítulo precedente cuando se hacía referencia a la Asamblea de Representantes, que la -- naturaleza jurídica de ésta era o mejor dicho gladaser"... un órgano de representación popular que no es propiamente un ór - gano legislativo ni tampoco un órgano administrativo, sino que tiene funciones mixtas, ²⁵endebles... por consiguiente, se esta en presencia de un órgano mixto de naturaleza legislativa y admi- nistrativa.

Tal asamblea, cuenta con dos grandes gru - pos o tipos de atribuciones, mismos que constitucionalmente --

25.C.fr.Hamdan Amad, Fauzi. "Análisis de las Recientes Reformas -- Constitucionales...", - op. cit., p. 187.

le han sido otorgadas,²⁶ las cuales se clasifican de la siguiente manera: 1.- Las Legislativas o Normativas, que son los bandos, ordenanzas y reglamentos de policía y buen gobierno, y que son verdaderas y auténticas leyes en sentido material, y 2.- Las Administrativas, que son las facultades de consulta, gestoria, promoción, vigilancia y supervisión.

Referente a las primeras, es decir, a las atribuciones legislativas o normativas, que son las que directamente nos interesan por estar encuadrado dentro de ellas el --- supracitado reglamento, tenemos que la asamblea está facultada para expedir normas de observancia general obligatoria en el -- Distrito Federal con el carácter de bandos, ordenanzas y reglamentos de policía y buen gobierno que sin contravenir lo dispuesto por las leyes y decretos expedidos por el Congreso de la Unión para el Distrito Federal, tengan por objeto atender las necesidades que se manifiesten entre los habitantes del propio Distrito Federal... (Artículo 73 fracción VI, base 3a, inciso a), Constitucional).

Es entonces, como a partir del año en que se crea la Asamblea de Representantes -1987- se da nacimiento a un cuerpo colegiado deliberante "... que ejerce una parte de las -

26.C.fr. Artículo 73 fracción VI, base 3a, inciso a), de la --- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Artículos 4o, 7o, 8o, 9o, y 10 de la Ley Orgánica de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal.

facultades legislativas en el Distrito Federal, en lo relativo a bandos, ordenanzas y reglamentos de policía y buen gobierno...²⁷ ordenamientos que son auténticas leyes materiales -por ser generales, impersonales y abstractas- y que por consiguiente y sin lugar a duda, dan a aquélla una presencia incuestionable en el régimen constitucional para el Distrito Federal, es decir, la posibilidad que tiene la asamblea de dictar o crear auténticas normas jurídicas,²⁸ la ubican como un órgano decisivo y de suma trascendencia dentro de la Administración Pública del Distrito Federal. "Dicha facultad legislativa plantea una situación técnica importante ya que constituyen una especie de reglamentos administrativos diferentes de los que se han venido estudiando hasta la fecha."²⁹

Es pues, fuera de duda que, las facultades legislativas o normativas de dicha asamblea se erigen como -----

27.C.fr.Acosta Romero, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo., op. cit., p. 249.

28. La Suprema Corte ha afirmado: "Para que una disposición dictada por el poder público, tenga el carácter de ley, no solamente se necesita que sea de naturaleza general, abstracta y permanente, sino además, que emane del órgano constitucionalmente facultado." C.fr. Serra Rojas, Andrés. Derecho Administrativo., op. cit., p. 167.

29.C.fr.Acosta Romero, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo., op. cit., p. 285.

verdaderas leyes en sentido material,³⁰ que tienen el carácter de ser Reglamentos Administrativos, entendiendo por reglamento, la definición que da el maestro Rafael Bielsa, y que al respecto -- dice: "Los reglamentos o en el lenguaje común los decretos reglamentarios (de ejecución o de aplicación) son actos administrativos generales y contienen normas jurídicas, sólo que no puede -- decirse que en realidad ellas creen, modifiquen o extingan derechos, al igual que la ley, sino que proveen a su actuación, y en ese sentido pueden establecer prescripciones de carácter general y jurídico, pero sin alterar la esencia de la ley."³¹

Evidente en, como se aprecia y desprende de nuestra Constitución Política a la que precede la exposición de motivos de la iniciativa que crea a la Asamblea, se aceptó -- que las facultades normativas de aquél órgano colegiado deliberante tienen el carácter de auténticos reglamentos.³² Luego entonces

30. "El concepto de ley puede tomarse en dos acepciones diferentes, tales acepciones son: a) ley en sentido material, concepto -- objetivo de la norma jurídica, b) ley en sentido formal, como un acto legislativo que tiene forma constitucional de ley, y sigue comentando, "Es decir, la ley en sentido material con -- tiene siempre normas jurídicas, prescindiendo del órgano del cual emana la ley, así tenemos a los reglamentos que dicta el ejecutivo, por el contrario, es ley en sentido formal, la que emana del legislativo, aunque dicha ley no contenga norma jurídica alguna." C. fr. Bielsa, Rafael. Derecho Administrativo, op. cit., p. 84.

31. *Ibidem*: p. 84.

32. C. fr. Madrid Hurtado, Miguel de la. "El Marco Legislativo para el Cambio." op. cit., p. 81.

ces, cabe decir, que la multireferida Asamblea ejerce en parte la función legislativa, que al igual que el Congreso de la Unión --- constituyen y forman el poder legislativo de la entidad federativa llamada Distrito Federal,³³ empero, es oportuno citar que el --- Congreso de la Unión conserva aún la facultad para legislar en -- todo lo relativo al Distrito Federal,³⁴ por lo que la asamblea si bien es cierto ejerce una parte de las facultades legislativas en la mencionada entidad, dicha facultad normativa o de reglamentación esta limitada sobre un número taxativo de materias,³⁵ mismas - que tienen directa implicación en la aludida entidad y sobre las que el Congreso de la Unión puede legislar ya que nuestra Cong -- titución no excluyó la participación de aquél sobre dichas mate - rias.

De todo lo anteriormente expuesto, se llega a la conclusión que la Asamblea de representantes es un órgano - mixto, es decir, cuenta en cierta forma con una duplicidad de -

33. Véase: Polo Bernal, Efraín. Manual de Derecho Constitucional, op. cit., ----- p. 327. y ----- Acosta Romero, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo, op. cit., p. 249

34. "Se conserva en el Congreso de la Unión, la facultad para --- legislar en todo lo relativo al Distrito Federal, que se con tiene en el primer párrafo de la fracción VI del Artículo 73, por ser ésta una decisión política fundamental del pueblo de México, al constituirse como República Federal." Madrid H, - Miguel. "El Marco Legislativo para el Cambio," op. cit., --- p. 79.

35. Las materias sobre las que puede la Asamblea de Representantes del Distrito Federal emitir bandos, ordenanzas y reglamentos de policía y buen gobierno son las enlistadas en el artículo 73 -

funciones, o sea, ejerce en parte funciones legislativas y admi--
nistrativas, lo que implica que constitucionalmente es un órgano -
legislativo,³⁶ en cuanto que la Constitución le otorga facultades --
para crear determinados ordenamientos legales sobre algunas mat³ -
rias, por ende y como ya quedo debidamente citado, realiza una ---
función legislativa ya que su misión es, en parte, crear el dere -
cho a través de disposiciones jurídico-normativas, luego entonces,
de todo lo anterior, se advierte que, los ordenamientos que expide
la citada Asamblea son de naturaleza materialmente legislativa, --
en virtud que de lo que de ella emanan son verdaderas leyes, esto
es, normas que fijan o establecen situaciones jurídicas generales,
permanentes y abstractas, y formalmente también legislativa, en -
cuanto a que la actividad de que se trata la realizan los órganos
especialmente previstos por la Constitución para tal fin.

Por lo que para finalizar este inciso del --
capítulo que nos ocupa, diremos que la naturaleza jurídica del --
reglamento para el funcionamiento de establecimientos mercantiles
y celebración de espectáculos públicos en el Distrito Federal ---
desde el punto de vista de su naturaleza intrínseca, es la de ser
un acto legislativo, considerando y basándose para ello en que --

fracción VI, base 3a, inciso a), y los enumerados en el artí-
culo 7o, de la Ley Orgánica de la Asamblea de Representantes
del Distrito Federal.

36. "Un órgano es legislativo sólo en cuanto está autorizado para
crear normas generales de derecho." Kelsen, Hans. Teoría --
General del Derecho y del Estado, sp. cit., p. 320.

dichos actos son realizados por un órgano de naturaleza legislativa, encaminado a la creación del derecho, y que como todos los de esta índole, crea, modifica o extingue situaciones jurídicas generales.

C) CLASIFICACION DEL REGLAMENTO PARA EL FUNCIONAMIENTO DE ESTABLECIMIENTOS MERCANTILES Y CELEBRACION DE ESPECTACULOS PUBLICOS EN EL DISTRITO FEDERAL.

Para efectos de atender a la clasificación del reglamento en cuestión, atenderemos, adoptando como -- punto de partida la clasificación tradicional que tanto el -- derecho constitucional como el administrativo han hecho del -- instrumento legal -reglamento-, y que hasta la fecha se ha -- venido estudiando.

La doctrina administrativa y constitucional al referirse a la teoría de los reglamentos, hace una --- clasificación de aquéllos, en dos grandes categorías a saber: I.- Los reglamentos heterónomos, y 2.- Los reglamentos autónomos. Los primeros, o sea los reglamentos heterónomos son --- aquéllos que tienen por objeto desarrollar y detallar una ley emanada por el Congreso de la Unión.³⁷

37.C.fr.Hamdan Amad, Fauzi. "Las Facultades Legislativas...",
op. cit., p. 176.

"Al decir de los reglamentos heterónomos, --- éstos, son en sí propios del ejercicio de la facultad presidencial -facultad reglamentaria- que se manifiesta en la expedición de normas jurídicas abstractas, generales e impersonales cuyo objetivo estriba en pormenorizar o detallar 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 regulan." 38

Claro es, que los reglamentos heterónomos -- son propios de la facultad reglamentaria que corresponde desarrollar al Poder Ejecutivo, y que esta consagrada en el artículo 89 fracción I de nuestra Constitución.³⁹ Luego entonces, -- es sin lugar a duda que dicho ordenamiento tiende a detallar, -- desarrollar e implementar una ley formal y materialmente emanada del Congreso de la Unión.

38. C. fr. Burgos, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicana, op. cit., p. 779.

39. "Dentro de nuestro sistema constitucional, la facultad reglamentaria, hoy en día indiscutida, corresponde en forma exclusiva y excluyente al Presidente de la República según lo establecido por el artículo 89, fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos." C. fr. Hamdan Amad, Fauzi. " Breves Reflexiones Sobre la Inconstitucionalidad...," op. cit., p. 239.

Por otro lado y con relación a los segundos, es -- decir, a los reglamentos autónomos, tenemos que éstos son "aque^lllos que contienen normas jurídicas y que no están subordinados -- ni fundados en una ley, sino que desarrollan directamente un ----- precepto constitucional." 40

Ahora bien, bajo la premisa de que la Asamblea --- cuenta con la facultad de reglamentar leyes y de acuerdo a que --- los bandos, ordenanzas y reglamentos que dicte no deberán de con- -- travenir lo dispuesto por las leyes y decretos expedidos por el -- Congreso de la Unión, pasaremos a desentrañar si el reglamento --- motivo del presente trabajo es o no heterónomo, o bien, si es o no autónomo.

Al respecto, el punto es determinante, ya que la -- Constitución nos dice únicamente que las facultades normativas de la Asamblea no deberán de contravenir las leyes y decretos que dicte el Congreso de la Unión para el Distrito Federal, así, "... si éstos se expiden sin base en una ley que emane del Congreso de la Unión, tienen el carácter de autónomos al desarrollar directamente una -- facultad constitucional y, por ende, por su naturaleza intrínseca corresponde prácticamente a una función legislativa de crear leyes

40. Supra. inciso A), capítulo tercero.

en tales materias, por lo que si se ejerce dicha función reglamenteando las materias antes señaladas, sin base en ley del Congreso de la Unión, estamos en presencia en sentido estricto de una ley, tanto desde el punto de vista orgánico como material, y si el Congreso de la Unión legislara sobre dichas materias que tendrían jerarquía superior a las emanadas por tal Asamblea, la función de dicha asamblea sería reglamentaria en tales materias y su función sería prácticamente administrativa de reglamentación de las leyes del Congreso para mejor proveer a la esfera administrativa." 41

Luego entonces, las facultades normativas de la Asamblea según el Abogado Fauzi Hamdan pueden ser de dos clases: a) según ley, es decir, reglamentando o llevando al detalle una ley previa del Congreso de la Unión (heterónomo), y b) sin ley, por lo que aquí la facultad normativa es autónoma, en tanto que no se requiere de una ley previa para su ejercicio. Es importante advertir que dicha facultad normativa a pesar de ser según ley y sin ley, nunca podrá ser contra ley, siendo por ello la razón de que en la Constitución se diga "sin contravenir las leyes y decretos expedidos por el Congreso de la Unión."

41. C. Fr. Hamdan Amad, Fauzi. " Análisis de las Recientes Reformas --
Constitucionales..." op. cit., p. 188.

Por otra parte, y dentro de la exposición de --- motivos de la iniciativa que crea a la Asamblea de Representantes se aceptó de una manera expresa que dicho órgano colegiado deli- berante contara dentro de sus atribuciones legislativas o norma- tivas con la facultad reglamentaria, facultad completamente di- versa y distinta de la facultad presidencial establecida en el -- artículo 89 fracción I Constitucional, pero que técnicamente se - le denominó así por contemplar la expedición de normas jurídicas de carácter general, abstracto e impersonal, siendo el caso de -- los bandos, ordenanzas y reglamentos de policía y buen gobierno, y dentro de la cual se acepto clasificar a dichos ordenamientos - como autónomos o gubernativos.⁴²

Asimismo, el maestro Acosta Romero conviene con la iniciativa precedente al manifestar: "En esta reforma es im- portante señalar que dentro de las fracciones otorgadas por la -

42. "La asamblea que el Ejecutivo propone crear, cuenta con sig- nificativas atribuciones normativas. Como cuerpo colegiado - plural debiera dictar bandos, ordenanzas y reglamentos de po- licía y buen gobierno. La facultad reglamentaria se propone sin perjuicio de la misma que le corresponde al C. Presiden- te de la República, en los términos del artículo 89 fracción I de la Constitución, respecto de leyes emanadas del Congre- so de la Unión: se concreta, por tanto, en los reglamentos - conocidos en doctrina como autónomos o gubernativos y, en -- general, en aquellas normas tendientes a asegurar el buen -- gobierno de la ciudad." Cfr. Madrid Hurtado, Miguel de la. "El -- Marco Legislativo para el Cambio." op. cit., p. 109.

Constitución, a la mencionada Asamblea, está la siguiente, que en mi opinión es una facultad reglamentaria expresa concedida - en la Constitución, pero siempre sujeta al dispuesto por las - leyes y decretos expedidos por el Congreso de la Unión para el Distrito Federal..." 43

Continuando con la opinión y sapiencia del maestro Acosta Romero, el distinguido jurista argumenta, que los bandos, ordenanzas y reglamentos de policía y buen gobierno que expide la multireferida Asamblea no son o mejor dicho no se trata de reglamentos autónomos, descartando así la presencia y --- clasificación de los mal llamados reglamentos autónomos. Por el contrario, "Estimo que por las mismas razones expuestas en - lo relativo a los reglamentos, bandos y ordenanzas municipales, la Constitución es muy clara en el inciso A de la base 3a de la fracción VI del artículo 73 al determinar textualmente "Dictar - bandos, ordenanzas y reglamentos de policía y buen gobierno que sin contravenir lo dispuesto por las leyes y decretos expedidos por el Congreso de la Unión para el Distrito Federal." y sigue comentando, "Es evidente que esos reglamentos, bandos y ordenanzas necesariamente tendrán que serlo respecto de las leyes ordinarias expedidas por el Congreso de la Unión, para regir en - el ámbito del Distrito Federal." 44

43. Cfr. Acosta Romero, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. op. cit., p. 785.

44. ibidem: p. 787.

De lo que se infiere que, al desconocer a los llamados reglamentos autónomos, estamos en presencia de los conocidos reglamentos administrativos, en virtud de que con atinencia así lo cita el ilustre maestro en los párrafos que precedieron.

Sin embargo, y conviniendo con las anteriores posturas de nuestros ínclitos juristas, concluiremos diciendo que el reglamento para el funcionamiento de establecimientos mercantiles y celebración de espectáculos públicos en el Distrito Federal, ---ordenamiento que fue expedido por la Asamblea de Representantes -- del Distrito Federal, fundamentándose para ello en lo que prescribe tanto nuestra Carta Magna como la respectiva Ley Orgánica de la --- citada asamblea, es sin lugar a duda un reglamento administrativo, esto según el maestro Acosta Romero, contando con dos variantes, es decir, puede ser: a) según ley, y b) sin ley, ello en atención a la postura del abogado Fauzi Hamdan.

Por lo que finalizando diremos que estamos en presencia de un reglamento administrativo con la variante de ser sin ley, toda vez que, no existe una ley previa que formal y materialmente haya sido expedida por el Congreso de la Unión con el objeto de regular a los establecimientos mercantiles y espectáculos públicos, por ende, esto nos lleva a la conclusión de ser un reglamento autónomo como lo cita el Lic. Miguel de la Madrid en la exposición de motivos de la iniciativa que crea a la supracitada asamblea, y al mismo tiempo conlleva a decir, que dicho dispositivo, es en sentido estricto una ley, tanto desde el punto de vista orgánico como material.

D) CARACTERISTICAS DEL REGLAMENTO PARA EL FUNCIONAMIENTO DE ESTABLECIMIENTOS MERCANTILES Y CELEBRACION DE ESPECTACULOS PUBLICOS EN EL DISTRITO FEDERAL.

En el capítulo segundo del trabajo que nos ocupa, se hacía ya referencia a las características de los -- reglamentos en nuestra legislación, y se decía al respecto, - que dicho instrumento legal -reglamento- considerado por aque- lla como una norma jurídica, entendiéndose por ésta, todas " - aquellas disposiciones que el Poder Público por medio de sus órganos legislativos señala como obligatorias a la obediencia general y en caso de inobservancia las hace cumplir de acuerdo con los órganos judiciales"⁴⁵, no era la excepción, y más aun - si atendía a éste desde el punto de vista de su naturaleza -- jurídica.

Con relación a su naturaleza jurídica y -- tomando como punto de partida el contenido material de aquél, con atinencia diremos que tanto la doctrina como la jurisprudencia han establecido que desde el punto de vista materi- al el reglamento es un acto legislativo, debido a que par --- ticipa de la función legislativa en tanto que crea, modifica

45.C.fr.Flores-Gómez González, Fernando y Carvajal Moreno, Gus --
tavo. Nociones de Derecho Positivo Mexicano. "-----"
op. cit., p. 38.

o extingue situaciones jurídicas generales.⁴⁶

Así al identificar materialmente al regla --
mento con la ley, aquél goza de las mismas características de la
ley, en tanto que, como ya se dijo, "...participa de la naturaleza de
la ley, unicamente en cuanto ambos ordenamientos son de natural
za impersonal y abstracta."⁴⁸ Luego entonces y considerando que -
la ley es creada y viene a ser producto de una función, misma --
que se conoce como legislativa, es entonces que dicho producto -
y según nuestra doctrina goce de ciertas características entre -
las que encontramos: a) Generalidad, b) Obligatoriedad, y c) --
irretroactividad en perjuicio de las personas. ⁴⁹

46. Cfr. Tena Ramírez, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano, op. cit., p. 468. // Olivera Toro, Jorge. Manual de Dere-
cho Administrativo, op. cit., p.p. 132. // Fraga, Gabino. -
Derecho Administrativo, op. cit., p. 106. // Acosta Romero,
Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo, op. cit.,
p.p. 786. // Serra Rojas, Andrés. Derecho Administrativo, -
op. cit., p. 181. // Burgoa, Ignacio. Derecho Constitucio-
nal Mexicano, op. cit., p.p. 780. // Tesis jurisprudencial
890 publicada en el Apéndice al tomo CXVIII del Semanario Ju-
dicial de la Federación, y que corresponde a la tesis 224 de
la compilación 1917-1965, Materia Administrativa y a la 510,
Segunda Sala, del Apéndice 1975.

47. El Lic. Jorge Olivera Toro, al respecto dice: "No obstante -
la identidad material que presenta el reglamento y la ley, -
no son la misma cosa, distinguiéndose en su esencia formal y
orgánica." Manual de Derecho Administrativo, op. cit., p. -
129 ---. Por otra parte el abogado Fauzi Hamdan indica: ---
"Por ello, equiparar el reglamento a la ley es tergiversar --
nuestro sistema jurídico, es alterar la división de las fun-
ciones otorgadas a los diversos órganos estatales, rompiendo
el esquema estructural de nuestro sistema constitucional." -
y sigue comentando: "Por fortuna, nuestra doctrina en este -

Dichas características, son concretamente en -- cuanto a la ley se refiere, es decir, en cuanto a la teoría general de derecho hace, pero es el caso de que una pléyade de teóricos en el campo del derecho constitucional y administrativo señalan que el reglamento como toda disposición normativa presenta -- las características de a) Impersonalidad, b) Abstracción, c) Generalidad, d) Permanencia, y e) Sanción de la fuerza pública, -- ello en atención y debido a que le atañen a aquél -reglamento- -- la naturaleza jurídica desde el punto de vista de su contenido -- material como un acto legislativo, por ende que presente tales -- características que en cierto modo lo identifican con la ley. 50

Es el caso de que como podrá observarse tanto de una manera general como particular, dicho dispositivo goza de -- ciertos caracteres que se identifican unas con las otras, y que de alguna manera lo ubican como un ordenamiento diferente de otros

sentido es unánime y pacífica; acepta que la facultad reglamentaria, aunque por su naturaleza intrínseca crea -- situaciones jurídicas generales y abstractas, no puede -- equipararsele o igualársele cualitativamente a la ley."Hamdan Amad, Fauzi. "Las Facultades Legislativas del Presidente de la República.", op. cit., p. 177

48. C.fr. Tena Ramírez, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano, op. cit., p. 468.
49. C.fr. Flores Gómez González, Fernando y Carvajal Moreno, -- Gustavo. Nociones de Derecho..., op. cit., p. 49.
50. C.fr. Serra Rojas, Andrés. Derecho Administrativo, op. cit., p. 191.// Pérez de León E., Enrique. Notas de Derecho..., -- op. cit., p. 140.// Acosta Romero, Miguel. Teoría General del Derecho..., op. cit., p. 771.// Tena Ramírez, Felipe. Derecho Constitucional..., op. cit., p. 468.// Fava Viesca, Jacinto, Administración Pública..., op. cit., p. 122.

que tienen existencia dentro de nuestro sistema jurídico.

Es entonces, como partiendo de esta base y -- desde luego considerando dichos caracteres, se pasará a dilucidar las características que presenta el reglamento motivo del presente trabajo, diciendo que como ya es sabido, el presente reglamento es un ordenamiento expedido por un órgano colegiado plural y deliberante denominado "Asamblea de Representantes"; el cual viene a formar parte del Poder Legislativo de la entidad federativa conocida como el Distrito Federal, esto a partir de las recientes reformas y adiciones de que fue objeto el artículo 73 fracción -- VI Constitucional.⁵¹ Luego entonces y atendiendo a que dicha "Asamblea sí es, en cierto modo, un órgano legislativo del Distrito -- Federal",⁵² y considerando éste punto como de partida, y no obstante que existe en nuestro régimen jurídico un órgano que cumple -- con la función legislativa (Congreso de la Unión), existe a la -- par otro órgano, que en cierta forma ejerce una parte de las fa -- cultades legislativas en el Distrito Federal (Asamblea de Repre -- sentantes), y que al igual que el primero, lo que de ella emanan son verdaderas y auténticas leyes en sentido material, por lo que

51. Cfr. Acosta Romero, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. op. cit., p. 249.

52. Cfr. Burgos, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano. --- op. cit., p.p. 937.

se está ante la presencia de leyes, en toda la expresión de la ---- palabra, tanto en el sentido material como orgánico de la misma.

Ahora bien, tomando en cuenta tal aseveración, ---- resulta oportuno citar, que, igualmente que el reglamento heterónimo (facultad reglamentaria), los ordenamientos expedidos por la mul -- tireferida Asamblea, es decir, los bandos, ordenanzas y reglamentos tienen una similitud importante, en cuanto a que, tanto el uno --- como los otros son considerados como auténticos cuerpos normativos, lo que, por ende, nos lleva a la conclusión de que tales dispositi- vos participan de la función legislativa, ya que por una parte son juzgados como verdaderas normas jurídicas, y por la otra que, como todos los de esta índole, crean, modifican o extinguen situaciones jurídicas generales.⁵³

Es así, como por las mismas razones expuestas tanto por la doctrina como por la jurisprudencia en el sentido de atri -- buirle al reglamento las mismas características de la ley, y hacer a aquél participe de la función legislativa, se instituye de manera inconcusa en la exposición de motivos que creó a la multicitada ---

53. C.fr. Madrid Hurtado, Miguel de la, "El Marco Legislativo para el Cambio.", op. cit., p. 81.// Diccionario Jurídico Mexicano Instituto de Investigaciones Jurídicas de la U.N.A.M., op. --- cit., p. 2751.

asamblea que los ordenamientos expedidos por aquélla iban a gozar de ciertas características, identificando de alguna manera - a tales ordenamientos con la ley.

Así tenemos, que en la exposición de motivos que creó a la asamblea se expresa y se plasma firmemente, que -- los cuerpos normativos expedidos por aquél órgano colegiado plural tienen las características de: a) Generalidad, b) Abstracción, y c) Impersonalidad.⁵⁴

Después de conocer de manera general las -- características, pasaremos a acotar en que consiste cada una de ellas, y al efecto diremos:

a) Generalidad.- Esta característica consiste en que un ordenamiento expedido por un órgano facultado para desarrollar la función legislativa al expedir una norma jurídica -

54. "La trascendencia de la facultad de la Asamblea del Distrito Federal para dictar bandos, ordenanzas y reglamentos de -- policía y buen gobierno en las materias que se han señalado, deriva no solamente de la importancia de las propias mate -- rias por ser las que ocupan el interés cotidiano de los --- ciudadanos al atender a su bienestar, sino también de la naturaleza misma de los bandos, ordenanzas y reglamentos cuya competencia se propone. Los bandos, ordenanzas y reglamentos constituyen auténticos cuerpos normativos, de carácter general, abstracto e impersonal, que participan de la misma --- naturaleza que las leyes, pero cuyo ámbito material es más cercano y próximo a la vida comunitaria..." Madrid Hurtado, Miguel de la., "El Marco Legislativo para el Cambio", op. cit., p. 81.

tenga por objeto la aplicación de ella a todas aquellas personas que se encuentran en un hecho o situación determinada, es decir, deben aplicarse sin excepción arbitraria y siempre que la conducta se adecúe al texto legal.

b) Abstracción.- "La abstracción jurídica consiste en destacar y unificar en los esquemas jurídicos aspectos de la realidad que interesan al Derecho, es decir, el jurista se esfuerza en construir un instrumento apto para la implantación de la justicia." 55

c) Impersonalidad.- Una norma jurídica expedida por un órgano facultado para expedirlas, nunca tiene por objeto ni por excepción aplicarse a un sujeto en sí, sino por el contrario, al rechazar la idea de la impersonalidad busca como fin aplicarse de manera general, es decir, a todas aquellas personas que incurran en desacato a dichos dispositivos sin importarle el número de personas cuya conducta se adecúe al texto legal. En otras palabras la expresión Impersonal quiere decir que no indica persona determinada.

Amén de las características citadas por el lic. -- de la Madrid en la exposición de motivos que creó a la asamblea es importante destacar dos características más al reglamento en cuestión, ello en atención y consecuencia de la participación de aquí con la ley. La primera que consiste en la permanencia, y la segunda en la sanción de la fuerza pública.

La primera, o sea la permanencia, se veía ya en el inciso C) del capítulo que nos ocupa al hablar de la clasificación del reglamento para el funcionamiento de establecimientos mercantiles, que tanto nuestra Constitución como en la opinión de los juristas Acosta Romero y Fauzi Hamdan hacían referencia a -- que los ordenamientos expedidos por la asamblea son reglamentos administrativos en oposición a ser autónomos, ya que tienden a desarrollar las leyes ordinarias expedidas por el Congreso de la Unión, luego entonces y partiendo de esta base y conforme a la teoría general del derecho tenemos que el reglamento al participar de la naturaleza de la ley en cuanto a que ambos ordenamientos son de naturaleza impersonal y abstracta, el reglamento si - gue la misma suerte de la ley, es decir, si la ley es abrogada - el reglamento también,⁵⁶ es entonces como al desaparecer la ley -

56. "La necesaria subordinación del reglamento heterónimo a la ley respectiva implica también, lógicamente, que si ésta se abroga, deroga o modifica aquél experimenta los mismos fenómenos." G.fr. Burgos, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano, op. cit., p. 781.

por lógica jurídica desaparece el reglamento.

Pero es el caso de que el reglamento motivo del presente trabajo, es un dispositivo autónomo, en tanto que no -- reglamenta ninguna ley, sobre la materia del citado reglamento, -- por lo que, esto nos conduce a decir que en estricto sentido jurídico estamos ante la presencia de una ley tanto desde el punto de vista orgánico como material, por ende es que dicho ordenamiento como toda norma jurídica goza de cierta permanencia, pero -- no obstante eso, tal reglamento-ley puede quedar sin vigencia, -- es decir, puede ser abrogado perdiendo totalmente su vigencia -- al surgir una ley que formal y materialmente emane del Congreso de la Unión regulando a los establecimientos mercantiles, empero igualmente es importante advertir que mientras no suceda ésto, el reglamento supracitado tiene y goza de permanencia .

La segunda, es decir, la sanción de la fuerza pública, toda norma jurídica dentro de sus características goza de cierto imperio, esto es, de la atribución que el Estado le da por ser expedida en ejercicio de la soberanía la cual en nuestro sistema emana y radica en el pueblo, es entonces que dicha ley -- tiene que ser respetada y en caso de no hacerlo el estado la hara cumplir a través de sus órganos de autoridad encargados para hacer cumplir una norma sancionada, o sea que a través de la --- coacción se debe hacer respetar a las leyes que en determinado momento han sido quebrantadas.

Por consiguiente el reglamento para el funcionamiento de establecimientos mercantiles y celebraci3n de espect3culos p3blicos en el Distrito Federal no es la excepci3n y como cuerpo normativo que se tiene y debe que ser respetado por la generalidad de las personas que se encuadren dentro del tipo legal prescrito por tal ordenamiento, y en caso de desacato o quebrantamiento al mismo la autoridad pol3tico-administrativa (Delegaciones del Departamento del Distrito Federal) lo haran cumplir y obedecer, por ende que tal dispositivo goce de tal caracteristica (sancion de la fuerza p3blica), que aparejado con la coacci3n forman en s3 una sola caracteristica.

Ya para finalizar este inciso, es importante hacer resaltar con lujo de atencion, que las anteriores y mencionadas caracteristicas del reglamento que nos ocupa tienen su antecedente en las caracteristicas propias de la ley, del cual cuyo rubro fue ya aludido al inicio del presente inciso.

E) ESTRUCTURA DEL REGLAMENTO PARA EL FUNCIONAMIENTO DE ESTABLECIMIENTOS MERCANTILES Y CELEBRACION DE ESPECTACULOS PUBLICOS EN EL DISTRITO FEDERAL.

El d3a lunes 31 de julio de 1989, se public3 en el Diario Oficial de la Federaci3n el reglamento para el funcionamiento de establecimientos mercantiles y celebraci3n de espect3culos p3blicos en el Distrito Federal (en lo sucesivo el reglamento),

reglamento que como su nombre lo indica reglamenta directamente -- un precepto de la Constitución Política de los Estados Unidos ---- Mexicanos, concretamente, el artículo 73 fracción VI, base 3a, --- inciso a).

El reglamento se compone o bien se divide en --- cinco títulos: título primero, del régimen administrativo del funcionamiento de los establecimientos mercantiles y la celebración-- de los espectáculos públicos, título segundo, de los establecimientos mercantiles, título tercero, de los espectáculos públicos, --- título cuarto, de las licencias, permisos y declaración de apertura, título quinto, de las inspecciones, sanciones, cancelaciones y recursos.

El título primero como su nombre lo indica, se - refiere al régimen administrativo de los establecimientos mercantiles y celebración de espectáculos públicos, es decir, concretamente establece las disposiciones generales conceptuando de alguna manera que en tal o cuál cosa o actividad (que es giro, establecimiento -- mercantil, Departamento, Delegación, etc.), así como también había do las atribuciones tanto del Departamento del Distrito Federal como de la Delegación de esa entidad que corresponda, asimismo hace - alusión y describe que establecimientos mercantiles son sujetos para obtener el requisito de licencia de funcionamiento, y por ende - señala que los establecimientos mercantiles no contemplados en éste título no requerirán de la respectiva licencia de funcionamiento, - aún cuando exista una regulación específica en el reglamento que --

nos ocupa, empero, deberán de contar con una declaración de apertura. Es oportuno citar que en dicho título, únicamente se hace referencia y una relación de aquéllos establecimientos que deben de tener una licencia de funcionamiento, pero nunca se hace una clasificación de los que no necesitan tal requisito sino que de una manera excluyente se advierte cuales son los establecimientos mercantiles que no requieren de tal licencia, pero que quedan sujetos al requisito de declaración de apertura.

Siguiendo dentro del mismo título es menester -- hacer resaltar que el legislador (Asambleísta) utilizó de una manera indistinta el término, palabra o vocablo licencia y permiso en el supracitado reglamento, dando o mejor dicho dándoles el mismo concepto al definir a ambos con el nombre de autorización⁵⁷. Cabe decir, al respecto que tanto desde el punto de vista gramatical⁵⁸ como jurídico⁵⁹, permiso y licencia son lo mismo y se traducen en sinónimos el uno del otro o viceversa, así tenemos que licencia

57. Artículo 2o, fracciones VI y VII del reglamento en cuestión.

58. Permiso.- licencia o consentimiento para hacer o decir una cosa. Licencia.- facultad o permiso para hacer una cosa. Diccionario Porrúa de la Lengua Española, pp. cit., p.p. 439 y 566.

59.- Véase Pina de, Rafael. Diccionario de Derecho, Porrúa, --- 12a. ed., México, 1984, p.p. 342 y 383.

y permiso desde el punto de vista jurídico es "El acto administrativo por medio del cual se otorga por un órgano de la administración, o un particular, la facultad o derecho para realizar una conducta o para hacer alguna cosa." ⁶⁰ y es el caso de que aunque sean lo mismo, el legislador debió desentrañar de una manera auténtica el significado real que nos diera una connotación diferente a efecto de no confundir una con la otra, ya que como se aprecia y desprende del propio reglamento parece ser que el legislador tuvo --- algunos problemas de gramática para desentrañar y definir ambos -- vocablos, empero, considerando que ambas figuras jurídicas son --- importantes y de suma trascendencia para nuestro derecho administrativo, y viéndonos en la imperiosa necesidad de salvar los términos de dichas figuras con el objeto de no confundirlas y por ende de no caer en innecesarias repeticiones, preferiremos entender que el legislador tuvo problemas de gramática antes de desarticular o -- mutilar nuestro sistema en favor de la gramática.

El título segundo se refiere a los establecimientos mercantiles y esta compuesto por seis capítulos: el capítulo uno hace mención a las condiciones para el funcionamiento de los establecimientos mercantiles, es decir, todos aquéllos establecimientos que sean sujetos al requisito de contar con la licencia de funcionamiento deben de sujetarse a ciertos requisitos que en este

60. C. C. Acosta Romero, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo, op. cit., p. 791.

capítulo se establecen. El capítulo dos alude a los establecimientos con venta de bebidas alcohólicas en sus diversas modalidades, es decir, bebidas alcohólicas en envase cerrado y bebidas alcohólicas al coqueo. El capítulo tres hace referencia a los cabarets y otros centros de diversión, tales como salón de baile, salón de fiestas, salón discoteca y peñas. El capítulo cuatro cita a los establecimientos de hospedaje, entre los que se encuentran los hoteles, moteles, apartamentos amueblados y desarrollos de tiempo compartido, cabe hacer la aclaración que en dicho reglamento los establecimientos de hospedaje únicamente son mencionados y no definidos, o sea que no se precisa con claridad que es un motel, hotel, etc. El capítulo cinco hace alusión a los baños y albercas públicas, señala las obligaciones e indica los procedimientos de seguridad de que son objetos los titulares de las licencias de funcionamiento de los baños y albercas públicas, así como los administradores o encargados de ellos. El capítulo seis y último del título que nos ocupa habla de los establecimientos deportivos y de entretenimiento entre los que se encuentran los salones de boliche y de billar y los juegos mecánicos, electromecánicos, electrónicos y de video.

El título tercero, hace referencia a los espectáculos públicos, y se compone de cinco capítulos: El capítulo uno habla de generalidades, es decir, los espectáculos públicos que se presenten en el Distrito Federal deberán sujetarse a las disposiciones del reglamento. El capítulo dos alude a la venta de boletos de que serán objeto aquellos espectáculos públicos que así lo requieran,

con excepción de los espectáculos cuya entrada no sea onerosa. --
El capítulo tres se refiere a las comisiones de espectáculos, ésta en sí hace mención de que todos aquéllos espectáculos como el box, lucha libre, frontón, fútbol, basquetbol, etc. deberán de contar -- para cada tipo de espectáculo deportivo con una comisión para el -- mejor desarrollo técnico, asimismo habla de su integración y de los requisitos para integrar cualquiera de las comisiones. Nos habla -- también de la comisión taurina y de la comisión consultiva de es -- pectáculos teatrales y cinematográficos. El capítulo cuatro nos --- habla de los espectáculos deportivos, y el capítulo cinco cita a -- las proyecciones filmicas y espectáculos teatrales.

El título cuarto, se conforma de tres capítulos, -- cuyo rubro hace alusión a las licencias, permisos y declaración de apertura. El capítulo uno se refiere a las licencias de funciona -- miento y de los permisos, en éste capítulo se establecen los requi -- sitos que los interesados en obtener de la Delegación correspondi -- ente la licencia de funcionamiento deben de cubrir a efecto de --- contar con tal documento, e igualmente se fija el procedimiento que la Delegación debiera hacer para considerar si se concede o no la -- respectiva licencia, indica también que dichas licencias serán --- revalidadas cada año previo procedimiento que se siga para la re -- validación. El capítulo dos habla de los permisos para la realiza -- ción de espectáculos públicos, dicho capítulo establece los pasos -- y requisitos que deberá de realizar aquél interesado en obtener tal

documento y el procedimiento que seguira la respectiva Delegación para conceder o no la autorización. El capítulo tres se refiere a la declaración de apertura, o sea, todos aquéllos establecimientos mercantiles que según el reglamento no sean sujetos del requisito de licencia de funcionamiento caerán dentro del tipo de la llamada declaración de apertura, y se establece el procedimiento que el interesado debe seguir para obtener por parte de la Delegación dicha declaración.

Con relación a este título surge una pregunta, - Porque dicho título no fue colocado como título segundo en lugar de quedar asignado, postergado y relegado al título cuarto?. Se estima que tal vez el problema radica en cuestiones de técnica y sistemática legislativa, pues como se aprecia y desprende del propio reglamento, en el título primero se establecen claramente las disposiciones generales dentro de las cuales quedan enmarcados los giros y establecimientos mercantiles que son sujetos al requisito de licencia de funcionamiento, y de igual forma se menciona que -- los giros o establecimientos mercantiles no sujetos a tal requisito deberán de contar con una declaración de apertura, luego entonces y siguiendo un orden de ideas en cuanto a la elaboración y --- formulación del ordenamiento jurídico que nos ocupa, se considera que por las cuestiones ya aludidas el título cuarto debió haber -- sido colocado dentro del título segundo, ello en atención a que el título cuarto habla o se refiere a las licencias, permisos y de cl a r a c i ó n d e a p e r t u r a s y q u e p o r e n d e c o n c a t e n a n a l o d i c h o p o r e l -

título primero.

Estimamos que éste craso error se justifica --- desde dos puntos de vista, el primero, de que nuestra "Asamblea -- de Representantes" es un órgano novel en el desarrollo de la ---- función legislativa, y el segundo, que aunque, el multireferido -- título cuarto haya quedado relegado hasta el lugar donde se encu-- entra no altera ni material ni substancialmente el producto legi-- lativo de la asamblea.(el reglamento).

Ya para finalizar sobre la estructura del regla-- mento y como un último título, se hará alusión al título quinto.-- el cual esta compuesto por cinco capítulos, y cuyo título se refi-- ere a las inspecciones, sanciones, cancelaciones y recursos. El -- capítulo uno habla acerca de las inspecciones que deberán de rea-- lizar los servidores públicos (inspectores) adscritos a la Dele-- gación correspondiente a efecto de llevar a cabo las funciones de-- vigilancia e inspección a los establecimientos y giros mercantiles que se encuentren ubicados dentro de la jurisdicción que correspon-- da a cada Delegación, asimismo señala los requisitos a los que de-- berán de sujetarse las inspecciones. El capítulo dos se refiere a-- las sanciones, o sea, la contravención a las disposiciones del --- reglamento dará lugar a una sanción, misma que va desde una sanción pecuniaria, clausura del establecimiento o espectáculo público, -- hasta la cancelación de las licencias y permisos, y establece los-- pasos a seguir en caso de aplicar una determinada sanción de las -

ya citadas. El capítulo tres alude al procedimiento para cancelación de licencias y permisos, procedimiento administrativo que -- cumple con las sacramentales formalidades esenciales para el mismo, mismas que establece nuestro Código Fundamental. El capítulo cuatro se refiere a las notificaciones de las cuales hace una --- clasificación, siendo éstas, la personal y la realizada por publicación, y en las que se indica de una manera fehaciente las condiciones sobre las cuales debiera practicarse. El capítulo quinto y último del título que nos ocupa habla acerca de los medios de impugnación (Recursos Administrativos), es decir, los remedios o recursos administrativos como lo cita con gran erudición el maestro Gabino Fraga ya referida, y dentro de los cuales única y exclusivamente se erige un sólo recurso llamado de inconstitucionalidad, asimismo se establecen los requisitos que debiera de contener este y el procedimiento que ha de seguir el mismo.

Cabe advertir que tal recurso es optativo y de ninguna manera obligatorio para el recurrente, toda vez que, --- existe la posibilidad de no agotarlo e intentar un juicio ante el Tribunal contencioso-administrativo⁶¹. Siguiendo con este tema, es oportuno hacer otra observación en lo relativo al vocablo Dele

61. C. Fr. Sobre la materia del contencioso-administrativo el maestro Gabino Fraga dice: "Hay una tendencia a considerar que cuando hay un recurso administrativo, el particular puede optar entre agotarlo o intentar desde luego juicio ante el Tribunal contencioso-administrativo." Derecho Administrativo, op. cit., p. 445.

gación la cual está investida de facultades judiciales, es decir, a la Delegación corresponde dictar la resolución del recurso de inconformidad. Sobre esta cuestión, cabe decir por una parte que el término Delegación viene a ser un vocábulo muy amplio, lo que -- incumbe a todas las unidades integrantes de una Delegación hasta el Delegado político, lo que implica que cualquiera de los titula res de esas unidades integrantes pueda dictar una resolución ad - ministrativa, por lo que denota que existe en el reglamento una - imprecisión al no especificar que servidor público dará la respe tiva resolución, y por la otra la Delegación como una unidad dese concentrada del Departamento del Distrito Federal y que junto con el jefe de la misma entidad y el propio Presidente de la Repúbli- ca forman el Poder Ejecutivo del Distrito Federal realizando una- función administrativa y no judicial, lo que implica que la Dela- gación no cuenta con facultades jurisdiccionales ya que no forma parte del Poder judicial, sino del ejecutivo, luego entonces al - otorgarle a la Delegación una función que no le corresponde se -- trasgrede a nuestro sistema tergiversando así la doctrina de la - división de poderes consagrada por nuestra Constitución política, pero si estimamos después de todo que la doctrina de Montesquieu ha sido transformada a través del tiempo de tal manera que hoy en día esta clásica doctrina ha sufrido verdaderas atenuaciones en su aplicación práctica, lógico es que el legislador haya dotado a tal órgano con facultades ajenas a su propia naturaleza.

Ya para finalizar este inciso, y a manera de justificar las impresiones en que cae el asambleísta -legislador-, diremos - que estas se justifican en cierta forma debido a la reciente integración de este órgano colegiado deliberante, siendo que en materia -- legislativa apenas empieza a desarrollarse; pero que de alguna manera no deja de ser un logro que merece aquilatarse y que desde luego es digno de encomio.

CAPITULO QUINTO.

CONCLUSIONES .

CONCLUSIONES.

PRIMERA.- Dentro de la etapa histórica de la antigüedad, el reglamento como instrumento legal propiamente dicho no figura como tal, es decir, como una verdadera norma jurídica, con excepción de un vago antecedente jurídico romano conocido como la Mandata. Ello debido a que las organizaciones típicas de la antigüedad tenían -- una forma de organización precaria e incipiente, tanto en términos formales como estructurales, lo que las hacía adolecer de atribuciones concretas y no delegables, agrado tal que se convertían en una forma de gobierno oligárquico e incluso tiránico, al estar todo bajo la férula de acción de una clase dominante.

SEGUNDA.- Al igual que la etapa histórica precedente, la -- edad media goza de rasgos de la edad primitiva, es decir, todavía en esta segunda etapa no existe y por ende se carece de una divi - sión o separación de funciones, se esta en pugna sobre que poder - tiene supremacía si el secular o el espiritual, existiendo así un dualismo político-religioso dando lugar a la teoría de la doble - autoridad, que no constituyó un verdadero sistema político, y que desembocó para algunos autores en una etapa oscura e incierta, lo que implica que no existió antecedente alguno de la figura jurídica del reglamento.

TERCERA.- Ya en México y por cuanto hace a su edad media - tenemos que, ya existe el derecho indiano el cual era aplicado en los territorios de ultramar y del cual emanan una avalancha de -- disposiciones normativas, dentro de las cuales encontramos a las ordenanzas y disposiciones de gobernación que se asemejan al re - glamento ya como una figura de aplicación práctica, constituyendo así el antecedente más directo e inmediato de lo que hoy se con - oce como reglamento -instrumento legal-, lo que denota su inneg - able aparición; empero sin contar aún con una separación de fun - ciones.

CUARTA.- En la época moderna, aparece ya el ente jurídico - "ESTADÓ" gozando éste de ciertas características que concatenado con la ya anhelada separación de funciones constituyen el ya ---- acendrado "Estado Moderno", dando así nacimiento a un orden jurí - dico compuesto por una serie de disposiciones normativas entre -- las que encontramos al reglamento como un producto legislativo .

QUINTA.- Indudablemente que con el advenimiento del "ESTA- DO" surgen junto con el una serie de cuestiones relativas a su -- organización, atribuciones, funciones, competencias, etc. a efec - to de prestar servicios y así colaborar en la sociedad obteniendo logros y satisfacciones colectivas. Es así como éste adopta una - organización acorde al cumplimiento de sus funciones, mismas que se traducen en la forma de ejercita - r las atribuciones estatales - adoptando de esta manera la ya tradicional y clásica doctrina de la División de Poderes, asignando a estas en tres grandes grupos

(Poder Ejecutivo, Poder Legislativo y Poder Judicial.) los cuales desarrollan funciones acorde con su propia naturaleza.

SEXTA.- En el sistema jurídico mexicano fue adoptada la doctrina de Montesquieu; pero no es entendida en su espíritu original, es decir, en una puridad de conceptos de tal forma que se le asigne a cada poder estatal exclusivamente el desarrollo de las funciones que llevan el nombre del órgano que las realiza, --- sino por el contrario, hay que mitigar su estricto rigor atemperando y atenuando su aplicación, otorgando a algún órgano actividades que por su propia naturaleza no le corresponden; pero que por cuestiones de conveniencia sería mejor que las ejercitará, lo que podría redundar quizás en un beneficio para los gobernados.

SEPTIMA.- Es importante destacar que nuestra Constitución Política es uno de los ordenamientos que sufre y es objeto de verdaderas atenuaciones al no seguir escrupulosamente la referida doctrina, tal es el caso de la consabida facultad reglamentaria a la cual algunos autores le atribuyen cualidades legislativas, mientras que otros tantos, niegan categóricamente esas cualidades; empero, lo cierto es que no deja de ser un tópico de disertación para un gran sector de la doctrina.

OCTAVA.- Bien, tradicionalmente el reglamento se clasifica en dos grandes grupos a saber, tanto la doctrina administrativa como la constitucional clasifican a este en reglamentos ---

heterónomos y reglamentos autónomos, los primeros son aquellos que tienen por objeto desarrollar y detallar una ley emanada del Congreso de la Unión, y los segundos son aquellos que tienen -- por objeto desarrollar directamente un precepto de la Constitución.

NOVENA.- La naturaleza jurídica del reglamento tanto del heterónimo como del autónomo estriba en dos puntos de vista. Desde el punto de vista formal aquél es un acto administrativo, y desde el punto de vista material, el reglamento, es en acto -- legislativo en virtud de que crea, modifica o extingue situaciones jurídicas generales. Asimismo como disposición normativa -- que es, goza de ciertas características sobre todo si atendemos -- que desde el punto de vista de su naturaleza jurídica el reglamento participa de la función legislativa, siendo estas la de -- Generalidad, Abstracción, Impersonalidad, Permanencia, Sanción -- de la Fuerza Pública, Obligatoriedad y Unilateralidad.

DECIMA.- Al decir de los reglamentos heterónomos --- resulta oportuno argüir que, no existe en nuestro Código Fundamental dispositivo alguno que conceda de una manera clara, fehaciente y determinante la consabida facultad presidencial; empero, la doctrina y jurisprudencia mexicanas han buscado argumentos -- con el fin de justificar el ejercicio de ésta, y se ha llegado a la conclusión de que hoy en día es el precedente y no el texto, -- el que justifica en nuestro derecho la facultad reglamentaria -- del Presidente de la República.

DECIMA PRIMERA.- Con relación a los reglamentos autónomos tenemos que éstos, son reconocidos y admitidos tanto por la doctrina como por la jurisprudencia mexicanas, pero cabe advertir, que algunos autores consideran que éstos deben estimarse propios, debido a que tergiversan una institución de derecho consuetudinario como lo es la consabida facultad presidencial, contraviniendo también así el principio de derecho constitucional mexicano de que todo reglamento debe serlo de una ley ordinaria, y sobre todo porque esta clase o tipo de reglamentos es equiparable a una ley, en tanto que aquél es en sentido estricto una ley, tanto desde el punto de vista orgánico como material, amén de que no existe precepto constitucional alguno que autorice al Ejecutivo para expedir un reglamento autónomo, sin el antecedente de una ley ordinaria.

DECIMA SEGUNDA.- El fundamento constitucional de los reglamentos tanto heterónomos como autónomos, lo encontramos establecido precisamente en nuestra Constitución Política. Al hablar de los reglamentos heterónomos, cabe decir, que el precepto que establece dicho fundamento es el artículo 89, fracción I, y 92. Por cuanto hace a los mal llamados reglamentos autónomos, tenemos que el fundamento lo hallamos implícitamente instituido en el artículo 21 de nuestro mismo Código Fundamental.

DECIMA TERCERA.- No obstante lo citado anteriormente, se concluye que, en si la facultad presidencial con que cuenta el Ejecutivo no es propiamente una facultad legislativa entendida ésta en estricto sentido jurídico, sino más bién, se está ante la presencia de una facultad discrecional que otorga el Congreso de la Unión a aquél para colaborar, realizando determinadas actividades, ya que de lo contrario se atendería contra el esquema estructural de nuestro sistema constitucional.

DECIMA CUARTA.- Así, obviamente la función legislativa -- esta asignada por una decisión política fundamental del pueblo de México, al constituirse como República Federal a un congreso (Congreso de la Unión), cuya tarea tiene por objeto crear el orden jurídico general que va a imperar en un ámbito material de aplicación (Territorio).

DECIMA QUINTA.- Para la creación de leyes el Poder Legislativo (Congreso de la Unión) tiene que seguir un proceso para dar vida y juridicidad a una norma jurídica, mismo que se encuentra establecido en los artículos 71 y 72 Constitucional. Asimismo resulta oportuno indicar que en México no hay una distinción entre Poder Legislativo y Poder Reglamentario, por lo que no existe propiamente un poder reglamentario, lo que por ende nos lleva a decir que única y exclusivamente la función legislativa la realiza el poder legislativo; empero, constituye una excepción a la regla el procedimiento para la creación de los reglamentos heterónomos o administrativos, fijándose únicamente para éstos los requisitos de validez, siendo el refrendo ministerial (Art. 92 Constitucional),

y el de su publicación en el Diario Oficial de la Federación, de acuerdo con los artículos 3o y 4o del Código Civil para el Distrito Federal; pero cabe decir, que con excepción de lo establecido en el artículo 12 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal no se indica en ningún otro ordenamiento cual es el proceso que se debe seguir para la creación de éstos, por lo que --- sería conveniente que dicho proceso se dilucidara paso a paso en un cuerpo legal.

DECIMA SEXTA.- Concerniente al Distrito Federal y --- como una novedad de la reforma política de 1987 y dentro de las -- facultades otorgadas al Congreso de la Unión en la fracción VI del artículo 73 Constitucional, se crea para dicha entidad un órgano - colegiado deliberante y plural denominado "Asamblea de Representantes."

Dicha asamblea, tiene la naturaleza jurídica de ser - un órgano legislativo y administrativo, contando así con funciones mixtas debido a la doble tarea que la caracteriza. asimismo, este órgano tiene facultades para expedir normas de observancia general obligatoria en el Distrito Federal con el carácter de bandos, ordenanzas y reglamentos de policía y buen gobierno en las materias taxativamente señaladas en el inciso a) de la base 3a. de la fracción VI del artículo 73 Constitucional. En tal virtud, la doctrina indica que tales ordenamientos tienen la naturaleza de ser intrínsecamente actos legislativos, debido a que el órgano que los expide es un órgano legislativo por estar así consagrado en la Constitución, amén de que las características que revisten aquellos son propias del producto de una función legislativa. Tales reglamentos

pueden ser heterónomos o administrativos y bien autónomos.

Luego entonces, y de lo anteriormente expuesto, se puede colegir que, por cuanto hace a la función legislativa en el Distrito Federal, esta la llevan a cabo, tanto el H. Congreso de la Unión como la H. Asamblea de Representantes, componiéndose así por ambos órganos colegiados el Poder Legislativo de la referida entidad federativa.

DECIMA SEPTIMA.- Como producto de la actividad --- legislativa de la Asamblea de Representantes, se expide por este - órgano deliberante el Reglamento para el Funcionamiento de Esta -- blecimientos Mercantiles y Celebración de Espectáculos Públicos en el Distrito Federal, de fecha 31 de julio de 1989, al que precede el Reglamento General para Establecimientos Mercantiles y Espec -- táculos Públicos en el Distrito Federal, de fecha 26 de enero de - 1981 mismo que fue abrogado por el primero. Sobre los anteceden - tes históricos de este reglamento, tenemos que el precedente más - directo e inmediato lo encontramos en el año de 1929 un año deg -- pués de que en el Distrito Federal se suprime el Municipio Libre y surge a la vida jurídico-política la primera Ley Orgánica del --- Distrito Federal, englobando exclusivamente a los espectáculos --- públicos con exclusión de los establecimientos mercantiles; póste -- riormente es hasta el año de 1981 cuando aparece el Reglamento --- General para Establecimientos Mercantiles y Espectáculos Públicos - en el Distrito Federal, dispositivo que abarca y engloba ya de una manera conjunta tanto a los espectáculos públicos como estableci - mientos mercantiles y que tiene una vigencia hasta el año de 1989,

y es cuando a partir de ese año ya la Asamblea de Representantes expide el Reglamento para el Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles y Celebración de Espectáculos Públicos en el Distrito Federal que actualmente esta en vigor.

DECIMA OCTAVA.- La naturaleza jurídica del Reglamento para el Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles y Celebración de Espectáculos Públicos en el Distrito Federal es considerada desde dos puntos de vista, el primero denominado formal, y el segundo denominado material. Desde el primero, tenemos que dicho ordenamiento es formalmente un acto legislativo en virtud de que la actividad de que se trata (Legislativa) la realizan los órganos especialmente previstos por la Constitución, y desde el segundo, tenemos que es también materialmente un acto legislativo en atención a lo que de ella emanan son verdaderas leyes, esto es, normas que fijan o establecen situaciones jurídicas generales, permanentes y abstractas. Por lo que se concluye que el reglamento en cuestión es desde el punto de vista de su naturaleza intrínseca un acto legislativo, que como todos los de esta índole, crea, modifica o extingue situaciones jurídicas generales.

DECIMA NOVENA.- Atendiendo a la clasificación del reglamento motivo del presente trabajo, cabe indicar que se toma como punto de partida para la presente, la ya tradicional clasificación que la doctrina hace de éstos en heterónomos y autónomos. Partiendo de la premisa de que los reglamentos que expida la asamblea pueden ser con base o según ley, sin base o sin ley; pero nunca contra ley, tenemos que el Reglamento para el Funcio-

namiento de Establecimientos Mercantiles y Celebración de -----
Espectáculos Públicos en el Distrito Federal es un reglamento --
sin base en ley, lo que se traduce en ser un reglamento autónomo,
en atención y en virtud de que no existe una ley previa que ----
formal y materialmente haya sido expedida por el H. Congreso de -
la Unión con el objeto de regular los establecimientos mercanti--
les y espectáculos públicos en el Distrito Federal, de ahí que --
se adopte la postura de clasificar a aquél dispositivo como un --
reglamento autónomo.

VIGESIMA.- Las características que presenta el supra -
citado reglamento, son las siguientes: a) Generalidad, b) Abg --
tracción y c) Impersonalidad. Ello en atención a que los ordena--
mientos que expide la asamblea son verdaderos cuerpos normativos,
lo que se traduce en auténticas leyes en sentido material, amén -
de que el reglamento participa de la función legislativa en tanto
como ya dijo que crea, modifica o extingue situaciones jurídicas -
generales, de ahí la injerencia de tales características.

VIGESIMA PRIMERA.- Sobre la estructura del multirefe
rido reglamento, cabe decir que, este se integra por cinco títulos:
el primero habla del régimen administrativo del funcionamiento de
los establecimientos mercantiles y la celebración de los espectá -
culos públicos, el segundo se refiere a los establecimientos mer--
cantiles, el tercero alude a los espectáculos públicos, el cuarto
habla de las licencias, permisos y declaración de apertura, y el -
quinto se refiere a las inspecciones, sanciones, cancelaciones y -
recursos.

Continuando con la referida estructura, es importante --- advertir que, existen ciertas anomalías que de la simple lectura del reglamento se pueden apreciar, entre las que encontramos por citar algunas, las siguientes: El título primero que habla sobre el régimen administrativo del funcionamiento de los establecimientos mercantiles y la celebración de los espectáculos públicos, en lo relativo a los giros y establecimientos mercantiles de los que hace una clasificación de aquellos que son sujetos al requisito de licencia de funcionamiento y no clasifica a los giros o establecimientos que no necesitan de tal requisito, sino que de una manera excluyente se deducen cuales son los giros o establecimientos mercantiles que no requieren del requisito de licencia de funcionamiento; pero que quedan sujetos al requisito de declaración de apertura. Otra cuestión que encontramos dentro del --- mismo título es la concerniente a la definición que se da de --- licencia y permiso, definiéndolas de igual manera, es decir, en autorización, cayendo así en innecesarias repeticiones. Dentro del título cuarto en donde se habla de las licencias, permisos y declaración de apertura, se estima que por cuestiones de lógica y técnica jurídica y legislativa debió haber quedado como título segundo, toda vez que establece los requisitos que deberán de tener los interesados en obtener la respectiva licencia de funcionamiento. Por último tenemos que dentro del título quinto en lo relativo a los medios de impugnación, se indica que es la propia --- Delegación la que dictará la resolución, cuestión que trasgrede el principio de que la autoridad no puede ser juez y parte en

un proceso, amén de que la Delegación carece intrínsecamente de atribuciones jurisdiccionales por ser esta un órgano de autoridad que forma parte del Poder Ejecutivo de la entidad federativa Distrito Federal, lo que igualmente atenta y trasgrede el -- principio de la División de Poderes consagrado en el artículo - 49 de nuestra Carta Magna.

VIGESIMA SEGUNDA.- De todo lo anteriormente expu - esto, en este último cuarto capítulo del trabajo intelectual -- que se presenta, y dado los elementos constitutivos que presen - ta el Reglamento para el Funcionamiento de Establecimientos --- Mercantiles y Celebración de Espectáculos Públicos en el Dis - trito Federal, tales como: su naturaleza jurídica, su clasifi - cación, sus características y estructura, se concluye lo sigui - ente: primeramente, estimamos por una parte que, dicho ordena - miento en vez de denominarlo o llamarlo reglamento cuyo rango - dentro de la pirámide jurídica del sistema jurídico mexicano -- esta soylayado a un nivel trivial y futil, se eleve mejor a --- rango de ley secundaria, obviamente expedida por el H. Congreso de la Unión, ello debido a la importancia que revisten dentro - de nuestra sociedad los establecimientos mercantiles y espectá - culos públicos, tanto como medios de esparcimiento como fuentes de trabajo y generación de ingresos, amén de que también por -- cuestiones de técnica jurídica y legislativa, y por las mismas - razones que precedieron sería más correcto y apropiado hablar - de ley en sentido material, formal y orgánico, en oposición a -

reglamento autónomo. Y por la otra, en atención a la integración y composición plural y heterogénea de los integrantes que componen la "Asamblea de Representantes" igualmente se propone que, -- para no caer en innecesarias repeticiones y errores y para efecto de lograr mejores ordenamientos legales, se considera conveniente que dentro del seno de dicho órgano colegiado se fijen o se ---- establezcan requisitos mínimos en materia jurídica, o bien se ---- eente con una comisión, grupo o comité de asesores jurídicos, -- todo ello con el fin de que los nuevos o ulteriores productos --- legislativos puedan obtener un mejor resultado en el aspecto --- técnico, tanto jurídico como legislativo.

BIBLIOGRAFIA

LIBROS.

- Acosta Romero, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo, Porrúa, 8a. ed., México, 1988, p p. 897.
- Bialostosky, Sara. Panorama del Derecho Romano, U.N.A.M., 2a. -- ed., México, 1985, p p. 250.
- Bielwa, Rafael. Derecho Administrativo, La Ley, 6a. ed., Tomo I, Buena Aires, 1964, p p. 250.
- Burgoa, Ignacio. Las Garantías Individuales, Porrúa, 19a. ed., - México, 1985, p p. 758.
- Burgoa, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano, Porrúa, 7a. -- ed., México, 1989, p p. 1058.
- Carpizo, Jorge. El Presidencialismo Mexicano, Siglo XXI, 9a. ed., México, 1989, p p. 240.
- Diccionario Jurídico Mexicano del Instituto de Investigaciones - Jurídicas de la U.N.A.M., Porrúa, 2a. ed., Tomo P-Z, Mé - xico, 1988, p p. 3272.
- Diccionario Porrúa de la Lengua Española, Porrúa, 29a. ed., --- México, 1988, p p. 849.
- Escalante Ramírez, José A. La Facultad Reglamentaria, Tesis Pro - fesional de licenciatura, Escuela Libre de Derecho, Méxi - co, 1982, p p. 125.
- Esquivel Obregón, Toribio. Apuntes para la Historia del Derecho - en México, Porrúa, 2a. ed., México, 1984, Tomo I, p p. -- 923.
- Faya Viesca, Jacinto. Administración Pública Federal, Porrúa, -- 2a. ed., México, 1983, p p. 795.
- Flores-Gómez González, Fernando y Carvajal Moreno, Gustavo. Noci - ones de Derecho Positivo Mexicano, Porrúa, 20a. ed., --- México, 1981, p p. 339.
- Floris Margadant S. Guillermo. El Derecho Privado Romano, Esfin - ge, 12a. ed., México, 1983, p p. 530.
- Floris Margadant S. Guillermo. Panorama de la Historia Universal del Derecho, Miguel Angel Porrúa, 3a. ed., México, 1988, - p p. 458.
- Floris Margadant S. Guillermo. Introducción a la Historia del -- Derecho Mexicano, Esfinge, 8a. ed., México, 1988, p p. -- 236.

- Fraga, Gabino. Derecho Administrativo, Porrúa, 24a. ed., Méxi -
co, 1985, p p. 506.
- Gaxiola, Jr. F. Javier. El Distrito Federal, s.e. (sin mención -
de editor), México, 1956, p p. 38.
- García Gallo, Alfonso. La Ley como Fuente de Derecho en Indias -
en el Siglo XVI, Ediciones Especiales del Anuario de ---
Historia del Derecho Español, Tomo XXI, núm. 32, Publica -
ciones del Instituto Nacional de Estudios Jurídicos, ---
Madrid, 1951, p p. 129.
- García Máynez, Eduardo. Introducción al Estudio del Derecho. --
Porrúa, 41a. ed., México, 1990, p p. 444.
- García, Trinidad. Apuntes de Introducción al Estudio del Dere -
cho, Porrúa, 28a. ed., México, 1986, p p. 244.
- González Uribe, Héctor. Teoría Política, Porrúa, 7a. ed., Méxi -
co, 1989, p p.696.
- Kelsen, Hans. Teoría General del Derecho y del Estado, U.N.A.M,
4a. reimpresión, México, 1988, p p. 477.
- Lanz Duret, Miguel. Derecho Constitucional Mexicano y Considera -
ciones Sobre la Realidad Política de Nuestro Régimen, --
s.e. (Sin mención de editor), 2a. ed., México, 1933, p -
p. 433.
- Madrid Hurtado, Miguel de la. Estudios de Derecho Constitucio -
nal, Porrúa, 3a. ed., México, 1986, p p. 307.
- Martínez de la Serna Juan A. Derecho Constitucional Mexicano, -
Porrúa, México, 1983, p p. 447.
- Olivera Toro, Jorge. Manual de Derecho Administrativo, Porrúa,
5a. ed., México, 1988, p p. 382.
- Pérez de León E. Enrique. Notas de Derecho Constitucional y ---
Administrativo, Porrúa, 10a. ed., México, 1989, p p. 255.
- Fina, Rafael de. Diccionario de Derecho, Porrúa, 12a. ed., Méxi -
co, 1984, p p. 810.
- Polo Bernal, Efraín. Manual de Derecho Constitucional, Porrúa,-
México, 1985, p p. 383.
- Porrúa Pérez, Francisco. Teoría del Estado, Porrúa, 18a. ed., -
México, 1983, p p. 325.
- Sayeg Helú, Jorge. Instituciones de Derecho Constitucional Me -
xicano, Porrúa, México, 1987, p p. 373.

- Serra Rojas, Andrés. Teoría del Estado, Porrúa, IIa. ed., Mé --
xico, 1990, p p. 849.
- Serra Rojas, Andrés. Ciencia Política, Porrúa, 8a. ed., México,
1985, p p. 795.
- Serra Rojas, Andrés. Derecho Administrativo, Porrúa, I3a. ed.,--
Tomo I, México, 1985, p p. 853.
- Tena Ramírez, Felipe. Leyes Fundamentales de México 1808-1989,
Porrúa, 16a. ed., México, 1989, p p. 1078.
- Tena Ramírez, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano, Porrúa,
20a. ed., México, 1984, p p. 649.
- Villoro Toranzo, Miguel. Introducción al Estudio del Derecho,--
Porrúa, 5a. ed., México, 1982, p p. 486.

REVISTAS Y PUBLICACIONES.

- Hamdan Amad, Fauzi. "Breves Reflexiones Sobre la Inconstitucio -
nalidad de los llamados Reglamentos Autónomos Gubernati -
vos y de Policía." Revista de Investigaciones Jurídicas --
de la Escuela Libre de Derecho, Año 2, No. 2, México, ---
1978, p p. 239-253.
- Hamdan Amad, Fauzi. "Las Facultades Legislativas del Presidente
de la República." Revista de Investigaciones Jurídicas --
de la Escuela Libre de Derecho, Año 3, No. 3, México, --
1981, p p. 175-189.
- Hamdan Amad, Fauzi. "Análisis de las Recientes Reformas Consti -
tucionales en Materia de Gobierno del Distrito Federal."
Revista de Investigaciones Jurídicas de la Escuela Libre
de Derecho, Año 12, No. 12, México, 1988, p p. 177-193.
- Madrid Hurtado, Miguel de la. "El Marco Legislativo para el Cam -
bio." Dirección General de Asuntos Jurídicos de la Presi -
dencia de la República, Tomo 29, México, 1987, p p. 384.
- Diario Oficial de la Federación.
26 de enero de 1981.
31 de julio de 1989.

LEGISLACION.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Código Civil para el Distrito Federal en Materia Común y para --
toda la República en Materia Federal.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal.

Ley Orgánica de la Asamblea de Representantes del Distrito ----
Federal.

Reglamento para el Funcionamiento de Establecimientos Mercanti--
les y Celebración de Espectáculos Públicos en el Distrito
Federal.

Legislación del Departamento del Distrito Federal, Dirección --
General de Gobernación, Tres Tomos, México, 1970. (D.D.F.).