

Teoría y técnica de la reglamentación municipal en México
DE TERESITA RENDÓN HUERTA BARRERA, EDITORIAL PORRÚA,
MÉXICO, 2014, 196 Pp.

*Alina del Carmen NETTEL BARRERA**

La obra se compone de 18 capítulos, organizados en dos partes. La primera dedicada a los fundamentos teóricos de la reglamentación municipal y la segunda a la técnica de la creación de reglamentos. La sistematización de los temas abordados permite una lectura ágil y fácilmente asimilable que conduce al lector de la mano por la teoría de la potestad reglamentaria en el marco del derecho municipal y constitucional para luego dar paso a los aspectos más prácticos de la reglamentación, es decir, cómo crear reglamentos. El trabajo, en su conjunto, pone al descubierto la importancia de reivindicar el trabajo del científico para ponerlo al servicio del servidor público y del político.

La introducción nos recuerda que el modelo de construcción legal está en crisis, entre otras cuestiones, porque el sistema de responsabilidad de los legisladores deja mucho que desear y porque no existen controles de calidad adecuados de la obra legislativa. Esta realidad es un común denominador a todos los niveles normativos pero la Dra. Rendón Huerta nos hace reflexionar sobre la importancia de la reglamentación en el ámbito municipal por ser el más cercano a los ciudadanos.

Uno de los aspectos más interesantes del libro es que el análisis de la problemática se hace desde una doble perspectiva, teórico-práctica, reconociendo que se nutren mutuamente. En este sentido, el libro constituye otra oportunidad para apreciar la amplia experiencia de la autora en el ámbito del derecho municipal: académica, síndico del ayuntamiento, juzgadora, todas son actividades en las cuales la Dra. Rendón Huerta ha puesto al servicio de la sociedad su amplio conocimiento sobre la temática. Se pone de manifiesto también que otro elemento de la problemática está en las deficiencias del diseño institucional del gobierno municipal, cuestión que no es de menor importancia pues condiciona el ejercicio adecuado y democrático del cabildo entre las que se encuentran las decisiones reglamentarias. Los reglamentos municipales, por otra parte, deben estar en coherencia con las normas estatales o federales como corresponde a su estatus jerárquico, a esa naturaleza subordinada respecto de la ley (pero siempre respetuosa de las competencias municipales) que es imprescindible para el buen funcionamiento del sistema jurídico. Aunado a esto, el marco reglamentario debe ser “claro y fácilmente comprensible” pues, comprometer la claridad, es comprometer la seguridad jurídica que debe primar en las relaciones de la administración con los ciudadanos y la funcionalidad del ordenamiento jurídico en su conjunto.

El capitulado inicia por el estudio de la potestad reglamentaria municipal, se recuerda que a partir de la reforma constitucional de 1999 los municipios han visto ampliado sustancialmente su ámbito competencial en consideración de un auténtico orden de gobierno. Sin

^{1*} Profesora investigadora de la Facultad de Derecho, Universidad Autónoma de Querétaro.

embargo, el espíritu de las reformas en materia municipal no ha colaborado en solucionar diversos aspectos problemáticos que merman el buen desempeño de los gobiernos municipales, entre otras cuestiones, están presentes: Los prejuicios de inferioridad del municipio respecto de los otros dos niveles de gobierno, en gran medida, por la dependencia económica que parece ser fomentada por la propia idea de subordinación jerárquica. El otorgamiento de más atribuciones que no siempre son asumidas por el gobierno municipal y, en este sentido, se propone modificar el sistema de distribución de competencias para asumir mejor la responsabilidad. Las cuotas de poder provocadas por las deficiencias del diseño institucional del gobierno municipal. La falta de reglas de la actividad edilicia. El inadecuado ejercicio de la autoridad, fenómeno que si bien no es exclusivo de los ayuntamientos sí parece ser más incisivo en este orden de gobierno. Planes de gobierno viciados. La inadecuada comprensión de la eficacia y eficiencia en el ámbito público y la mala gestión de la participación ciudadana. En fin, son muchos los aspectos que se señalan como parte de una realidad municipal que niega la oportunidad de auténtica autonomía de los municipios.

La obra nos recuerda que en la naturaleza del reglamento está la creación de situaciones jurídicas generales e impersonales en ejercicio de una facultad formalmente administrativa pero materialmente *legislativa*, de ahí la importancia de su adecuada formulación al amparo de una adecuada técnica con fundamentos teóricos sólidos. Por ejemplo, es importante conocer las características de la potestad reglamentaria: Potestad unilateral (ejercida por el órgano que la detenta) que se atribuye a un órgano constituido que tiene la capacidad de emitir el reglamento, lo que implica la emisión de órdenes normativas cuyo contenido material se ajuste a las normas fundamentales del resto del ordenamiento. Para una adecuada comprensión de los retos del ejercicio de esta potestad debemos tener presente en todo momento que ésta recae en el ayuntamiento, cuerpo colegiado pluripartidista (con sus intereses y particularidades) que debe asumir la responsabilidad de la creación de una fuente formal del derecho.

Normar es uno de los aspectos más comprometidos en el funcionamiento del Estado de Derecho porque aspiramos a que ciudadanos y autoridades se sujeten en su actuación al ordenamiento jurídico, de ahí la importancia de analizar la creación de reglamentos desde esta perspectiva que implica temas innovadores y de gran calado como la audiencia pública y participación ciudadana en la elaboración de reglamentos, así como la gobernanza. En el ámbito municipal se otorga a los ayuntamientos la capacidad técnica para innovar en el orden normativo como una potestad que, sin embargo, está constreñida en buena medida a lineamientos estatales, lo que exige que también las legislaturas locales hagan uso de una adecuada técnica legislativa. En definitiva la obra es un auténtico tratado sobre derecho municipal que explica de manera magistral el sistema de fuentes formales del derecho, la jerarquía normativa, etcétera, y que además aborda temas académicos en discusión como la supervivencia de los reglamentos autónomos a partir de la reforma de 1999 del artículo 115 constitucional.

Se estudian temas que permiten observar el fenómeno de la reglamentación desde una metodología realista, más que formalista-dogmática, porque considera la importancia del *Soft Law* y de la realidad social en la producción reglamentaria. En este sentido, se considera que el *Soft Law* orienta la reglamentación administrativa a través de instrumentos como códigos de conducta, declaraciones, cartas de servicios, entre otros. Instrumentos que nos recuerdan el carácter dinámico del derecho administrativo, que es directamente propor-

cional a la dinámica y cambiante sociedad actual que exige se tomen en cuenta elementos económicos, sociales y culturales en la producción normativa.

Con una estructura didáctica inmejorable, la Dra. Rendón aborda el tema de la sustantividad jurídica y clasificación de la norma reglamentaria comenzando por distinguir el acto administrativo del reglamento a partir del criterio formal y material que corresponde a cada uno de ellos, analizando las posiciones doctrinales sobre el origen de la potestad reglamentaria (poder discrecional de la administración pública, delegación o atribución de facultades por parte del poder legislativo y manifestación del *Imperium*), estudiando el concepto propio del reglamento, sus características en el rango municipal, el importantísimo tema de la retroactividad de las normas, los tipos de reglamento que reconoce la doctrina *versus* el tipo de reglamentos que podemos identificar en el sistema jurídico mexicano así como las similitudes y diferencias entre la ley y el reglamento.

Otro elemento de extraordinaria importancia en el estudio de la reglamentación es el que atañe a la participación de los principios generales del derecho en la creación de normas reglamentarias. Por excelencia, están presentes en el discurso los principios de igualdad, la libertad y la certeza, sin duda, es imprescindible abordar esta dimensión axiológica y pragmática para la cual la autora proporciona un catálogo de máximas que deben tomarse en consideración tanto para crear leyes, como para interpretarlas. La jurisprudencia y su relación con el ejercicio de la potestad reglamentaria es tratada con la habilidad que corresponde a quien ha ejercido la magistratura en un tribunal de lo contencioso administrativo, recuerda cuáles son las funciones de la jurisprudencia: limitativa, integrativa, directiva e interpretativa y cuál es el valor y autoridad de la jurisprudencia que se relaciona con las exigencias de la vida social, evolución y progreso de la sociedad así como con la variedad y multiplicidad de relaciones sociales. Se explica cuáles son los criterios del Poder Judicial de la Federación en relación al propio concepto de reglamento, de los límites de la facultad reglamentaria, de la legitimación procesal para determinados recursos como la creación de organismos descentralizados por reglamento. Además se aborda la interesante discusión sobre los reglamentos autónomos desde la perspectiva del juzgador quien, a través de la jurisprudencia, reconoce su existencia con ciertos límites: no pueden afectar derechos constitucionalmente protegidos pues se exige la existencia de una ley. En ese mismo sentido se reconoce la viabilidad de reglamentos autónomos de buen gobierno, siempre que se limiten a dar disposiciones secundarias.

La interpretación de los reglamentos municipales se considera como un tema necesario porque condiciona el cumplimiento y aplicación de la norma, para ello la autora explica la interpretación y la hermenéutica como disciplina científica. Enseguida se pasa al estudio de las deficiencias en el ejercicio de la potestad reglamentaria, se enumeran diversos aspectos problemáticos y comienza por recordarnos cómo podemos condicionar el éxito de una norma de carácter general al regular temas específicos orientados por la casuística y cómo tiene el mismo efecto negativo el fraccionar temas que debieron haberse reglamentado en su conjunto. Recuerda también la existencia de una mala práctica normativa: la copia de reglamentos. Más grave aún, la ausencia de reglamentación oportuna puesto que implica la pérdida de autoridad moral que merma la funcionalidad de las relaciones entre la autoridad y los ciudadanos. Sobre este punto cobra importancia el tema de la posible responsabilidad patrimonial de la administración por inactividad en el ejercicio de la potestad reglamentaria que puede ser un tema interesante e innovador para cualquier investigador. Otra deficiencia habitual en los reglamentos es la ambigüedad, la cual provoca confusión y afecta la cohesión

del ordenamiento jurídico. Un fenómeno más es la vacuidad que no consiste, como señala la autora, en la falta de coercitividad pues además de vinculantes, los reglamentos también pueden ser indicativos o formativos. Por último, sin posibilidad de ser exhaustivos en los supuestos que se señalan, encontramos la desvinculación como una deficiencia que es resultado de la falta de rigurosidad o seriedad en las políticas públicas o en los instrumentos de planeación por lo que no encuentran una representación en reglamentos municipales.

El capítulo décimo presenta al lector una selección de dislates de rango reglamentario, desde los que afectan derechos subjetivos hasta los que causan hilaridad, todos los casos que se presentan son genuinas representaciones de lo que puede suceder y, sucede en el orden reglamentario municipal. Como señala la autora “la exploración entre los recovecos y los lados más oscuros del derecho positivo, conlleva grandes aventuras”. En cualquier caso, los errores comprometen el grado de eficacia de la norma pues involucran subjetividad, desfase temporal, anacronía, trivialidad, etc.

La obra continúa con un interesantísimo capítulo sobre impugnación de normas reglamentarias. Este apartado, sin duda, pone el libro sobre la mesa del abogado postulante y recuerda la importancia de la teoría para el adecuado ejercicio de la práctica profesional. A partir del planteamiento de interesantísimas preguntas de investigación orientada a la práctica profesional, se analizan los diferentes momentos y medios de impugnación posibles para los reglamentos en la vía contencioso administrativa. En este sentido, es importante distinguir si estamos frente a un reglamento autoaplicativo o heteroaplicativo. Los primeros, por regla general en el ordenamiento administrativista, no son impugnables, los segundos, como lo señala la autora, son impugnables aunque el sistema de control jurisdiccional no articula eficazmente la impugnación del acto de aplicación con la depuración del reglamento que le da origen. En este sentido, valdría la pena llevar a cabo un ejercicio de derecho comparado, por ejemplo, con el derecho español, que prevé la posibilidad de declarar nulos los reglamentos en vía contencioso administrativa a través del recurso indirecto cuando el juzgador que conoce del acto de aplicación entra al análisis del reglamento o, si no le corresponde esta competencia, se debe reenviar el caso al juez que corresponda (plantea una “cuestión de ilegalidad”). A través del recurso directo, en España, es posible impugnar ante los tribunales administrativos un reglamento que se considera ilegal. Este sistema tiene por objeto eliminar del ordenamiento de reglamentos que se consideran contrarios a la ley y que, a través de sus actos de aplicación, producen actos viciados. En México, por regla general, la impugnación de los reglamentos es indirecta pues se combate el acto de aplicación y sólo de manera “contingente, accidental o accesorio” se abordan las deficiencias del reglamento en los considerandos de la sentencia. Bajo este panorama cabría preguntarse si en realidad contamos con el recurso indirecto cuando finalmente la autoridad jurisdiccional no invalida el reglamento. Por otra parte, pero íntimamente relacionado con los medios indirectos, encontramos una vía alterna de control del reglamento cuando los jueces se encuentran imposibilitados para dictar una sentencia fundada en reglamento que estuviese en contradicción con la ley.

La segunda parte del libro, dedicado a la técnica aplicable a reglamentación municipal, inicia por explicar de manera magistral la importancia de observar la producción reglamentaria desde una perspectiva trialista que considere la realidad o hecho social, la normativa nacional vigente y los aspectos axiológicos aplicables, en este sentido, la autora explica que no sólo la vertiente dogmática constitucional alumbró la acción del ayuntamiento sino que ésta se relaciona con elementos fácticos y valores éticos. Estos elementos son particulares en

cada región y deben tomarse en cuenta en el proceso de creación de los reglamentos para que sean efectivamente instrumentos normativos que establezcan reglas de convivencia ciudadana en base a la seguridad y el civismo.

Para el conocimiento y aplicación de la técnica de reglamentación municipal se abordan los fundamentos de la producción de normas jurídicas desde las condiciones de validez de la norma y las fases del proceso de elaboración (estudio científico en relación al contenido de la norma, un análisis de conveniencia y oportunidad y la traducción de los objetivos planteados a normas precisas) hasta las etapas metodológicas que deben seguirse para la producción del reglamento, pasando por las reglas técnico legislativas en general y en particular aplicables a la norma reglamentaria municipal (éstas últimas en relación con el ejercicio y regulación de las competencias otorgadas por el artículo 115 de la Constitución). El capítulo ofrece un análisis de la técnica legislativa de primer orden, acompaña al redactor de un proyecto de reglamento a través de la comprensión de todos los elementos del proceso y permite observar que buenos fundamentos teóricos favorecen una adecuada producción reglamentaria, en otras palabras, buenos resultados (buenos reglamentos) son prueba de que no hay incompatibilidad entre ciencia y práctica. Finalmente se abordan dos opciones de desarrollo reglamentario para el municipio mexicano, continuar con la producción individual de instrumentos, lo que implica el reto de evitar “contradicciones o deficiencias de sistematicidad” o llevar a cabo una codificación reglamentaria favoreciendo un trato ordenado y sistemático de los reglamentos municipales.

El apartado continúa abordando el tema de los principios que informan el diseño de las disposiciones reglamentarias: principios conceptuales, axiológicos, constitucionales y pragmáticos orientan la perspectiva de la producción de reglamentos favoreciendo la coherencia entre las “exigencias jurídico formales, las sociales y las axiológicas, postulando su complementariedad”. En todo momento se favorece la comprensión de la producción normativa superando esquemas acrílicos y repetitivos y para ello se proporcionan orientaciones para realizar un proyecto de reglamento elaborado metodológicamente, sin duda, se pone al servicio de los responsables de la redacción normativa un documento práctico que facilita su labor. Denominación, fundamentos, exposición de motivos y parte dispositiva son explicados de manera clara y precisa. En el siguiente capítulo se aborda la parte final de los reglamentos o bandos: las disposiciones transitorias. Éstas tienen una gran importancia pues constituyen previsiones que resuelven conflictos al establecer reglas para el proceso de cambio en el ordenamiento jurídico, la publicación, la entrada en vigor, la *vacatio legis*, la derogación o la abrogación de normas son elementos de indispensable presencia en el derecho transitorio de los reglamentos.

Hacia el final de la obra, la autora nos recuerda que “Dentro del Estado constitucional de derecho, resulta inadmisibles el desarrollo del quehacer público, basado en la improvisación, la rutina o la costumbre” razón por la cual es necesario sentar las bases del proceso reglamentario municipal a través del reglamento interior del municipio. Finalmente, se analizan cuáles son los límites a la potestad reglamentaria ya que ésta no es irrestricta. Tanto los límites formales (las reglas y requisitos que están presentes en la conformación del reglamento) como los límites sustanciales (que hacen referencia a los principios inherentes a la naturaleza del reglamento) deben ser estudiados detenidamente por quien redacte un proyecto de

reglamento pues los límites se entienden como una pieza clave de la adecuada producción normativa y del apego a la legalidad por parte de la autoridad.

En el transcurso de la obra, la autora proporciona los elementos indispensables para una adecuada producción reglamentaria entendiéndolo que, finalmente, el ciudadano merece reglamentos claros, oportunos, coherentes con el resto del ordenamiento y exentos de criterios explicables sólo a la luz de beneficios mediáticos o partidistas. El ámbito municipal es, sin duda, el espacio natural de desenvolvimiento de la sociedad, el nivel de gobierno más cercano al ciudadano, lo que exige que un Estado que aspira al respeto de los derechos fundamentales pierda vigencia o cuando menos se relativice la idea de que *la ley es favorable a la libertad como el reglamento a la autoridad*, pues es evidente la necesidad de transparencia, participación ciudadana y rigor (teórico y práctico-metodológico) en la elaboración de reglamentos.

Enhorabuena a la autora por una nueva obra que encumbra, todavía más, su exitosa carrera.